

Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39200624050127>

CA 1 Z 1

-69P02

Government
Publications

Canada. Prices & Income Commission

[General Publications]

G-37



PRICES AND INCOMES COMMISSION



FINAL REPORT

inflation,
unemployment
and
incomes policy



John H. Young
Chairman

George E. Freeman
Commissioner

George V. Haythorne
Commissioner

1972

© Crown Copyrights reserved

Available by mail from Information Canada, Ottawa
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX
1735 Barrington Street

MONTREAL
1182 St. Catherine Street West

OTTAWA
171 Slater Street

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
393 Portage Avenue

VANCOUVER
657 Granville Street

or through your bookseller

A deposit copy of this publication is also available
for reference in public libraries across Canada

Price: \$4.50

Catalogue No. RG33-7/1972

Price subject to change without notice

Information Canada
Ottawa, 1972

PREFACE

The terms of reference set forth in the Order-in-Council under which we were appointed in June 1969, were "to inquire into and report upon the causes, processes and consequences of inflation and to inform those making current price and income decisions, the general public and the Government on how price stability may best be achieved".

On June 20, 1972, we published a Summary Report containing our main findings and policy recommendations. We indicated in the preface of this summary version that we would make available later a fuller account containing a more comprehensive and technical analysis of the issues. Since the contents of the present publication are directed solely to the analysis of the "causes, processes and consequences of inflation", while our recommendations on policy are confined to the Summary Report, we have felt it would be a convenience to readers to have the two documents available together. We have, therefore, included the Summary Report as an Appendix.

In preparing this Final Report, as in carrying out the other work of the Commission, we are grateful to those who have been directly associated with us. The former Vice-Chairman of the Commission, Mr. Paul Gérin-Lajoie, played an important part in our attempt to obtain general agreement on the prices and incomes restraint program in 1969, and in the preparation and execution of the program of price restraint adopted at the National Conference on Price Stability in February, 1970. Mr. Bertram G. Barrow, who

served as a Commissioner during most of 1970 and part of 1971, was primarily responsible for the successful administration of the price restraint program and helped in initiating the preparation of contingency plans for a mandatory control system.

There were many in the Prices Division who made significant contributions to the Commission's work and it is hard to point to any without mentioning others. Two names do stand out. In the two and a half years he spent with the Commission, Mr. F. Leslie C. Reed helped to initiate our work in the prices area and held key positions both during and after the end of the formal price restraint program. Mr. John Hague, who was with us from the beginning to the end, made himself indispensable and ended up in charge of the contingency planning of the Prices Division.

In the incomes area, Mr. Stanley D. Cameron served with distinction as Director of the Wage and Salary Review Division and, aided by a small but able staff, has been in charge of the contingency planning in this field and has assumed responsibility for the Working Group which will succeed the Commission.

In the Research Division, under the able direction of Professor John G. Cragg, the Commission undertook a varied program of specialized studies bearing on many of the questions discussed in this report. A series of Commission studies will be issued reporting on this research, which was carried out both by economists on our own staff and by others working on contract at various universities.

Special mention must be made of the part played by Professor Donald F. Gordon, a Canadian economist teaching at the University of Rochester. In terms of the ideas contained in the Summary and Final Reports, he is in a real sense a co-author, although he cannot be held responsible for any misuse we have made of his many contributions.

We were singularly lucky in the high quality of the administrative group which provided support for the Commission's operations and research. It would be easy to name twenty or more people who made a valuable contribution in this respect. Two who were with us from the start deserve special mention. One of them, Mrs. Jean Orr, organized and operated what proved to be an excellent Commission library. The other, Mr. Gerald A. Berger, served throughout as Secretary of the Commission. His contribution, which spanned a wide area of information services, personnel, finance and governmental relations, was of the kind one hopes to get from a first rate administrator.

More generally, we owe a good deal to our outside consultants and to a number of people within governments, unions, corporations, associations, the media and the universities as well as the public at large, for their ideas, their efforts and their support. In recent years economic policy, like the

management of other human affairs, has faced such intractable problems in so many countries that it has often seemed—

“Things fall apart; the center cannot hold;
Mere anarchy is loosed upon the world . . .”

At any point in time it is easy to conclude that there are only a handful of people scattered throughout society who see clearly enough and are prepared to act firmly enough to avoid a test being made of how much ruin there is in a nation. It has been our good fortune to work with a number of those who could justly be described as forming part of the center holding things together.

TABLE OF CONTENTS

	Page
Preface.....	iii
Chapter 1. AN OVERVIEW OF CANADIAN INFLATION.....	1
Introduction.....	1
The Record of Price Changes in Canada.....	5
The Record of Changes in Labor Costs in Canada.....	9
Changes in Aggregate Demand, Output and Prices.....	11
Changes in Money Income, Real Income and Income Shares.....	19
Summary.....	26
Appendix to Chapter I.....	27
Chapter 2. WAGE CHANGES AND LABOR MARKETS.....	31
Introduction.....	31
The Problem Re-stated.....	33
The Need to Disaggregate.....	34
The Role of Uncertainty.....	34
Uncertainty in Labor Markets.....	35
Long-Term Considerations in Wage Determination.....	37
The Effect of Unions on Wage Determination.....	40
Empirical Evidence.....	44
Chapter 3. PRICES, PROFITS AND INFLATION.....	53
Introduction.....	53
Returns to Capital as a Proportion of the Price of Output.....	53
The Response of Prices and Profit Margins to Changes in Demand.....	56
Economic Structure and Price Flexibility.....	57
The Effects of Monopoly Power in Price Behavior.....	58
Empirical Findings.....	60

	Page
Chapter 4. UNEMPLOYMENT IN CANADA.....	65
Introduction.....	65
The Nature of Unemployment Under Normal Demand Conditions.....	67
Labor Turnover, Unemployment and Vacancies.....	68
A Profile of Unemployment in Canada.....	72
Seasonal Variations in the Labor Force, Employment and Unemployment.....	79
Changes in the Composition of the Labor Force.....	83
Cyclical Changes in Unemployment.....	84
Unemployment Comparisons with Other Countries.....	87
Chapter 5. INTERREGIONAL AND INTERNATIONAL ASPECTS OF CANADIAN INFLATION.....	91
Introduction.....	91
The Regional Pattern.....	92
Why do Regional Unemployment Rates Differ?.....	98
International Linkages and "Imported" Inflation.....	105
Chapter 6. THE "TRADE-OFF" BETWEEN INFLATION AND UNEMPLOYMENT.....	113
Introduction.....	113
The "Trade-off" between Inflation and Unemployment.....	116
An Economic Explanation of "Normal" Unemployment.....	116
How Unemployment Responds to Changes in Demand.....	120
A view of the "Trade-off".....	122
The Possible Output Gains Bought by Inflation.....	124
The Costs of Inflation.....	127

APPENDICES

Appendix A: Data Needed for the Study of Inflation.....	131
Appendix B: Summary Report.....	135

TABLES

Chapter	Table		
1	I	Annual changes in Value, Price and Quantity of Output in Canada.....	13
	II	Labour Compensation as a Share of Total Income.....	20
	III	Unit Labor Costs in the Non-farm Commercial Sector..	22
	IV	Indexes of Selected Economic Aggregates—Non-farm Commercial Economy, Canada, 1952–1970.....	29
2	V	Indexes of Minimum Wage Rates and Other Wage Measures, Canada, 1965–1971.....	49
	VI	Duration of Major Collective Agreements.....	50
	VII	Average Duration of Major Collective Agreements in Canada, signed each year from 1953–1971.....	50
4	VIII	Labour Force Status of Various Groups.....	73
	IX	Activities of Those not in the Labour Force.....	73

Chapter	Table	
	X	Duration of Unemployment..... 74
	XI	Changes in Status Among the Unemployed..... 75
	XII	Age-sex Distribution of Unemployment and the Labour Force..... 76
	XIII	Marital Status and Unemployment..... 76
	XIV	Distribution of Unemployment by Educational Attainment..... 77
	XV	Industrial Composition of Unemployment and the Labour Force..... 78
	XVI	Regional Breakdown of Unemployment..... 79
	XVII	Seasonality of Employment and Labour Force..... 80
	XVIII	Changes in Labour Force and Employment Composition..... 83
	XIX	Effect of Changing Composition of Labour Force and Population on the Unemployment Rate..... 84
	XX	Estimated Structure of Unemployment Rates Given the Rate for Males 25-44..... 85
	XXI	Estimated Regional Variations in Seasonally-adjusted Unemployment Rates..... 85
	XXII	Unemployment Rates in Various Countries Adjusted to U.S. Concepts..... 87
5	XXIII	Regional Income Patterns, 1968..... 94
	XXIV	Regional Differences in Seasonal Unemployment, 1969 101

FIGURES

Figure		
1	Price, Wage and Unemployment Trends, Canada and United States, 1969-1972.....	3
2	Aggregate Price Indexes.....	6
3	Wage Rate and Average Earnings Indexes.....	12
4	Non-Farm Commercial Economy: Output, Employment, Wages and Prices.....	17
5	Non-Farm Commercial Economy: Income Shares.....	21
6	Non-Farm Commercial Economy: Labor Compensation, Productivity and Unit Labor Costs.....	24
7	Annual Time Loss Due to Work Stoppages as a Percentage of Estimated Total Working Time, and Year-to-year Change in Consumer Price Index, Canada, 1913-1971.....	45
8	Unemployment Rate, Canada, Monthly, 1961-1971.....	81
9	Consumer Price Indexes For Major Cities.....	93
10	Average Weekly Wages and Salaries, by Regions—Industrial Composite, 1953-1971.....	95
11	Regional Unemployment Rates, Annual Averages, 1953-1971.....	97
12	.....	123

chapter one

AN OVERVIEW OF CANADIAN INFLATION

Introduction

Most people in Canada today use the term “inflation” as a label for a continuing rise in the average level of consumer prices at rates substantially higher than some minimal figure which has come to be regarded as normal on the basis of past experience. This is rather an imprecise way of referring to a highly complex phenomenon, but it has the advantage of common usage.

Of course the prices paid by final purchasers of consumer goods and services at the retail level represent only one category of a whole interrelated structure of “prices” whose strong upward movement during inflationary periods progressively reduces the worth of any given sum of money in terms of what it will buy. As one goes back through the productive process, one finds that retailers face rising wholesale prices and distribution costs, while producers face rising prices for the materials and services used in their operations and for the equipment, construction services and finance required for new investment. At all levels of production and distribution, rates of employee compensation for labor services—usually a major element in total costs—tend to rise more rapidly than in the past. The prices of existing assets, such as buildings and real estate, are also affected, together with the rents charged for the services they provide.

Using the term in the conventional sense referred to above, there have been two major bursts of inflation in Canada in the last 20 years. The first of these outbreaks occurred in the mid-1950s and, though sharp, was of fairly short duration. Towards the close of the 1950s, the rate at which the price

level was rising subsided again, and for several years Canada experienced consumer price increases averaging about 1.5 per cent per annum associated with increases in average wage levels of the order of 3.5 per cent annually.

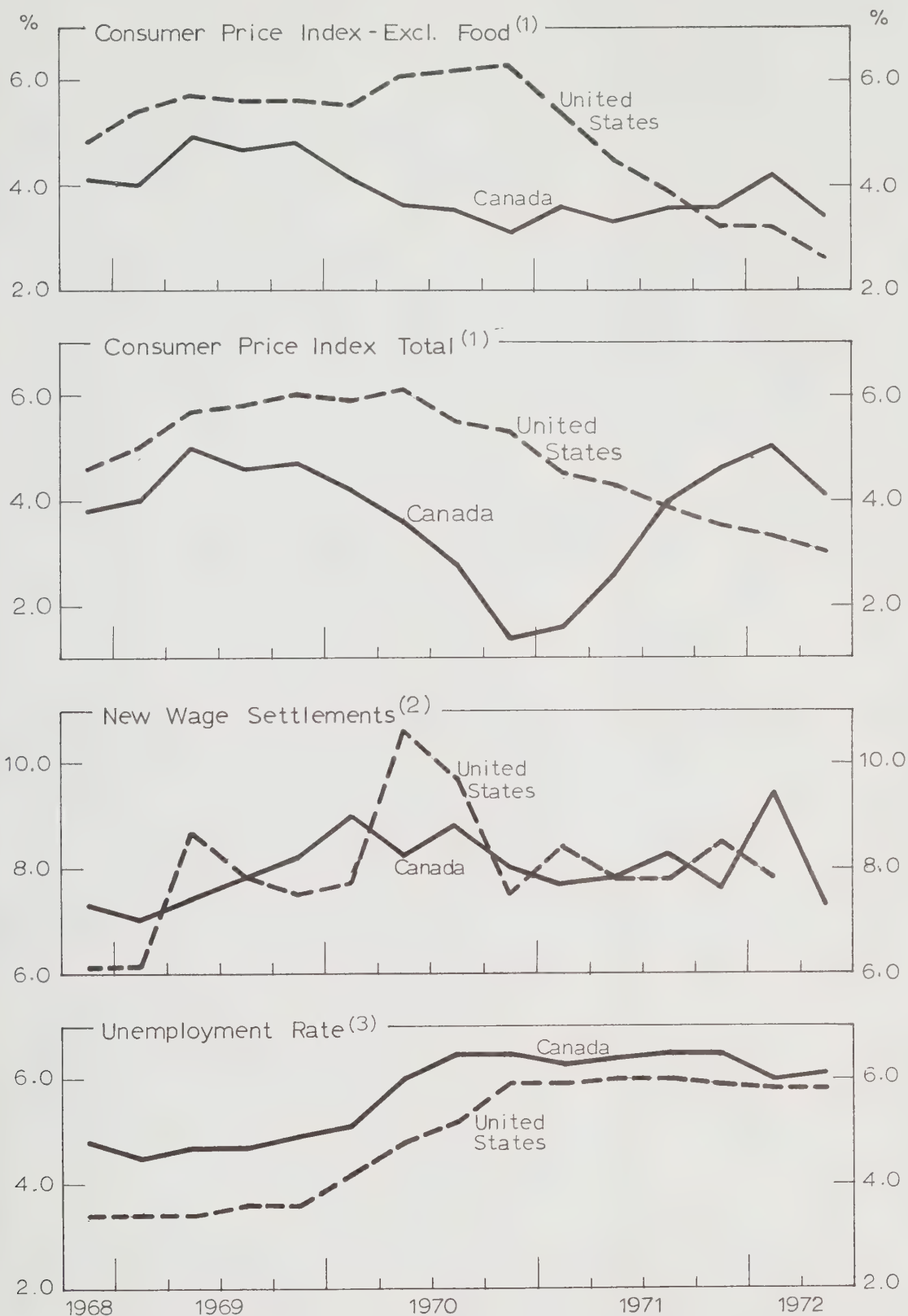
The second and more prolonged outbreak began in the mid-1960s, with consumer prices subsequently rising by about four per cent annually and wages by something like seven to eight per cent a year. Although the rate of increase in the Consumer Price Index slowed down markedly in 1970, much of this improvement reflected special or temporary influences and by early 1972 consumer prices in Canada were again rising at rates not greatly below those experienced during the late 1960s. The persistence of the inflationary outbreak has been particularly apparent in the continuing rapid rise of wage rates negotiated under major collective agreements, with average annual increases over the life of major new contracts in industries other than construction continuing to run at 8.4 per cent in 1970 and 7.8 per cent in 1971.

Each of these episodes of relatively rapid inflation in Canada was associated with roughly contemporaneous and broadly parallel episodes in the United States. It is not surprising that in both countries these bursts of inflation originated in an economic environment of unusually rapid expansion of demand, output and employment which put unusually strong demand pressure on productive capacity and manpower resources. What has occasioned surprise and puzzlement is the degree to which, in both countries, substantial rates of increase in costs and prices have persisted long after demand pressure on capacity has become quite slack in most product and labor markets.

Although a less striking phenomenon than in the last two or three years, the persistence of substantial rates of wage and price increase in 1957-58 well after unemployment had risen to abnormally high levels was widely noted at the time and led to much questioning of accepted ideas about the causes of inflation. When reasonable price stability was restored around the end of the 1950s, less was heard about the various special hypotheses which had been advanced to explain the "new" inflation. More recently, however, these hypotheses have been taken off the shelf again and a number of additional ideas have been propounded to explain the marked lack of responsiveness of cost and price trends in recent years, both in Canada and the United States, to the emergence of abnormally high unemployment and excess capacity. The general character of these recent developments is summarized in Figure 1.

No one looking for possible explanations for this phenomenon is likely to encounter a shortage of suggestions. Some of these ideas are reminiscent of the oldest extant theory of inflation—that it is caused by the greed of powerful groups within the community. To some, the main villains in the piece are large, oligopolistic business concerns; to others, the principal blame lies with unions, professional bodies and similar organized pressure groups; to still others, the chief source of the trouble is the increasing share of the nation's resources claimed by the rapidly expanding activities of governments, accompanied by spreading governmental intervention

Figure 1
PRICE, WAGE AND UNEMPLOYMENT TRENDS
CANADA AND UNITED STATES, 1969-1972



(1) Seasonally adjusted. Per Cent annual rate of change over 3 quarters ending with quarter plotted.

(2) Compound annual rates of increase over life of contract, new major union agreements. Canadian data exclude construction industry.

(3) Seasonally adjusted.

which they regard as undermining the working of the private economy. It is sometimes suggested that the root of the problem may lie even deeper: basic changes in social attitudes may be occurring, whose symptoms are widespread dissatisfaction with the existing structure of economic power, distribution of income and wealth, attachment to the work ethic, and so on.

A rather different point of view stresses the international ramifications of contemporary inflation. Particularly for a country as subject to strong external influences as Canada, the rate of domestic inflation experienced may depend largely on the rate of inflation occurring in the United States and other countries. Given the many channels through which foreign prices and costs and foreign demand affect Canadian prices, costs and levels of demand, inflation in Canada may be largely an imported phenomenon and there may be little this country can do by itself to control the process.

Finally, there are those who regard the persistence of "cost-push" inflation in the face of slack demand pressure not as *prima facie* evidence that established notions of how the economy works must be rejected but that these notions require reinterpretation or modification in certain respects. In particular, the rising trend of costs and prices may not show much response to a temporary easing of demand pressure because of the existence of fairly lengthy response lags together with stubbornly held "inflationary expectations" formed on the basis of past demand conditions and price experience.

Few of these ideas can be rejected out of hand. Indeed, it seems likely that any phenomenon as complex as inflation reflects the interaction of a wide variety of influences. The problem is to try to identify the main factors involved, to form reasonably precise and logically satisfying ideas about how they might be supposed to operate, and to establish, at least in a broad way, the relative importance of their probable effects. As we shall indicate later, many of the factors which have been thought to contribute to our difficulties may well have had some impact, but it is important to view their operation in a balanced overall perspective.

What is beyond question is that the persistence of inflation under recent conditions of economic slack is evidence of a surprisingly limited response to a short-run reduction in demand pressure on the part of our present institutional mechanisms for setting wage rates and prices. It is this degree of unresponsiveness to changing economic conditions which needs to be explained.

We begin by examining the broad pattern traced out since the early 1950s by the main aggregate measures of price and cost change which are publicly available in Canada, and discuss some of the characteristics and limitations of these measures. We then turn to the record of change over this period in the aggregate money value of output in Canada, in order to see whether there is evidence of a systematic relationship between changes in aggregate money expenditure on the goods and services we produce, changes in the physical quantity of this output, and changes in its aver-

age price. This leads to a discussion of changes in the overall level of capacity utilization in Canada and how such changes appear to be related to the behavior of aggregate measures of output prices. A similar analysis is presented of changes in the degree of manpower utilization in relation to the behavior of wage rates and prices.

The chapter concludes with a discussion of how the respective shares of employment income and returns to capital have varied over time as a proportion of aggregate income in Canada, the relationship between changes in labor income and productivity, and patterns of variation in average profit margins.

In drawing attention to the existence of these relationships at the aggregate level of economic activity, it will be apparent that we lack any firm basis for discriminating among various possible explanations of the mechanism involved until we have considered in some detail the nature of the micro-economic behavior of individual economic units which underlies these aggregative relationships. This is the subject matter of the four succeeding chapters.

Our analysis of the nature of contemporary inflation concludes with a final chapter in which we summarize our findings and discuss the economics of the so-called "trade-off" between inflation and unemployment.

The Record of Price Change in Canada

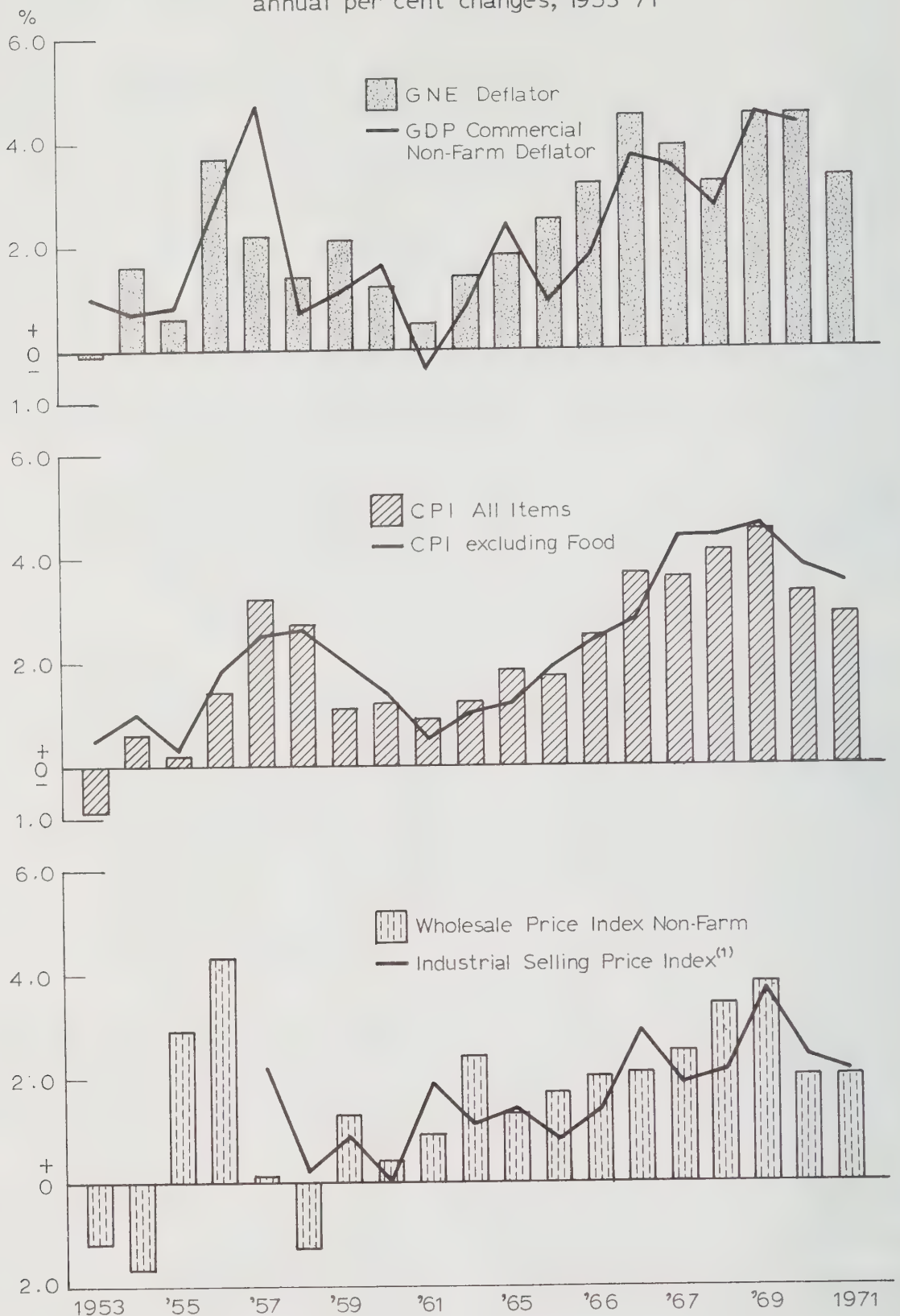
The past record of changes in the average level of prices in Canada is traced out by the movement over time of a number of broad price indexes which vary somewhat in their method of construction and in their comprehensiveness. It is not proposed at this stage to enter into a detailed discussion of the many intricate problems of constructing indexes to measure changes in average price levels. It must be recognized, however, that the various measures which are relevant for this purpose are designed to serve somewhat different ends and differ somewhat in quality. No one index is entirely satisfactory in all respects or moves in precisely the same way as alternative indexes.

The behavior over recent years of a number of these aggregate measures of price change is recorded in Figure 2. It will be seen that over any extended period the behavior of the various indexes shows a broadly similar trend, although their movements often diverge significantly over shorter periods. Indeed, the rates of change of these various price measures fluctuate so widely from month to month and convey such conflicting impressions as to make the dating of major changes of trend very imprecise.

Since 1953 all of these indexes show a persistent upward trend in the price level even during prolonged periods of abnormally high unemployment. This rising trend was rather gradual in most years. For a relatively brief period beginning in the mid-1950s, however, it speeded up considerably, and then, after subsiding for several years, speeded up again in the mid-1960s. The degree to which this substantially escalated rate of increase in the price

Figure 2

AGGREGATE PRICE INDEXES annual per cent changes, 1953-71



(1) Unofficial gross-weighted aggregation of published ISPI

level has persisted over subsequent years stands out very clearly in the behavior of all of these measures, and constitutes the central puzzle to which this report is directed.

There are several observations that may be worth making at this stage about the behavior of these aggregate price indexes.

The first is that a great number and wide variety of individual price changes underlie the movement of these indexes. Even during periods when these broad measures of price change have remained virtually stable it will be found that a great many individual price changes have occurred—some up, some down, and by widely differing percentages. Some prices, such as those for many farm-produced foodstuffs, typically show frequent ups and downs, and the range of price variation may be very wide in particular cases. More typically in modern economies a great many prices appear to be rather rigid in the short run and are subject to only intermittent and generally upward adjustment.

The degree of short-run stability exhibited by many individual price measures is probably exaggerated. One important reason for this is that firms often maintain unchanged list prices even during periods when in fact the proportion of transactions taking place well below list prices is subject to substantial variation. This variation in transaction prices often reflects the changing policies of firms with respect to the granting of special discounts to volume buyers, the proportion of servicing and transport costs absorbed, the nature of guarantees offered, and similar conditions of sale.

Apart from the probability that most broad price measures tend to understate the range within which prices do in fact fluctuate, there are also strong reasons for believing that most such measures are subject to a mixture of upward and downward biases over time. The problem of upward bias in price indexes arises in its most extreme form in areas of output where unusual difficulty is encountered in making proper allowance for quality change or improvements in productivity. Within the National Accounts framework, for example, the intractability of the problem of measuring output and productivity change in the government sector, even within very broad limits, has led statisticians to employ the convention that no productivity change occurs as an offset to the rising rates of compensation of government employees.

Similar problems occur in distinguishing between quantity and price changes in construction and many of the service industries, though in these areas the difficulties are somewhat less severe. Another example of the problem of making appropriate allowance for quality change arises in the pricing of non-standardized items, such as custom-built machinery.

Finally, special problems arise in the case of new products appearing on the market for the first time. For example, how is an index of the price of medical services to deal with the introduction of a drug like penicillin or an effective polio vaccine, which substantially changes the “quality” of medical care? Moreover, a period of several years is likely to elapse before the

prices of such items are included in the conventional indexes. This too is likely to result in some overstatement of the rate of price increase over time, since new products are particularly likely to show substantial price declines during the first few years after their appearance on the market. It is true, of course, that statistical procedures may also lead in some cases to downward bias in the behavior of the indexes.

It is not easy to reach definitive conclusions on likely biases in our conventional price measures¹. It is possible that measured rates of average price increase as low as, say, two per cent per annum or less may in fact reflect an even flatter trend in the actual price level. This possibility, together with the apparent lack of public concern about the problem at such low measured rates of inflation, provide the main justification for defining reasonable price stability in these terms. The possibility of some degree of upward bias in these indexes also makes it dangerous to take too literally the percentage change in the price level which these measures show over any extended period of time, since such figures may in fact be considerably exaggerated.

There is a possibility that any net upward bias in our major price measures may have been increasing somewhat over time with the progressive enlargement of the government and services sectors of the economy. It is true that the proportion of Gross National Expenditure accounted for by current government outlays and consumer spending on services minus net imports of services has risen from 37.4 per cent in 1961 to 40.6 per cent in 1971. This, however, scarcely seems a large enough shift in the composition of output since the early 1960s to have accounted for more than a rather small proportion of the escalation of rates of cost and price increase recorded by the main indexes over more recent years.

One additional feature of the composition of aggregate price indexes may be deserving of comment at this point. It has long been observed that certain kinds of prices, notably those of durable goods, typically rise less rapidly than the index as a whole whatever its rate of increase, whereas other prices, including those of many kinds of services, typically rise more rapidly than the overall index during almost any period. This, of course, is a reflection of differential rates of productivity change. When the overall rate of inflation speeds up, the rates of increase of both kinds of prices are typically affected. The largest individual price increases are thus likely to be observed in the case of particular services or perhaps in the case of other individual items whose prices normally fluctuate over an unusually wide range, such as food prices. The inference is often drawn, though obviously incorrectly, that the outbreak of inflation can be attributed to the unusually rapid rates of increase observed in the prices of a few such items. It is equally possible, of course, that the outbreak of inflation may be traced to the failure of many quite different items to show smaller increases than were in fact

¹ For a detailed discussion, see R. M. A. Loynes, *Measures of Recent Price Change in the Canadian Economy*, a study prepared for Prices and Incomes Commission.

recorded, or indeed to the failure of certain items to show even larger price declines than in fact occurred.

Another point which may be worth mentioning is that upward pressure on the price level often appears first in the prices of primary commodities and crude materials, then at a somewhat later stage in the wholesale prices of industrial output, and later still in the retail prices of consumer goods and (particularly) services. Thus the Consumer Price Index tends to reflect changes in commodity and wholesale prices with an appreciable lag.

The aspect of price behavior which is most pertinent for purposes of this report is the marked escalation of the rate of increase of the price level in the mid-1960s indicated by all of the available measures, and the degree to which this escalated rate of price increase appears to have persisted through the remainder of the 1960s and into the early 1970s. There is every reason to believe that this escalation of the pace of inflation has been a genuine phenomenon, whatever the deficiencies of the available price indexes.

It is worth noting in this connection that over any extended period of time the doubling of even a low average rate of inflation has a striking effect on the purchasing power of a fixed sum of money. In 10 years' time, for example, a sustained rise in the price level at a two per cent annual rate reduces the purchasing power of a fixed sum of money by one-sixth. Over the same period of time, a sustained four per cent annual rate of inflation would cause the purchasing power of money to shrink by one-third. One of the reasons why drifting into increasingly severe and chronic inflation is such an insidious process is that the effects are cumulative rather than immediate, and thus take some time to be fully appreciated.

The Record of Changes in Labor Costs in Canada

We have pointed out above that the whole interrelated structure of production costs and output prices is affected by inflation—not just consumer prices at the retail level. By far the most important category of basic input prices in the productive process consists of the prices paid for labor services. This is also, however, one of the most difficult areas of price measurement, and it is not surprising that analysis of changes in average labor costs in Canada is severely handicapped by the deficiencies of the various aggregate measures of employee compensation levels which are available.

In principle, a desirable price index for labor services would be an average of prevailing straight-time rates of total compensation paid for standard units of various kinds of labor inputs, calculated on the basis of fixed weights so as to avoid distortions due to interindustry shifts. In practice, however, the available measures in Canada fall well short of this ideal in various respects. Labor services are anything but homogeneous, and this presents difficulties of classification and standardization. Thus the prevailing straight-time hourly rate of pay for journeyman carpenters measures the price of

units of labor services which may differ considerably depending on the skill category of the particular group of tradesmen who supply these services as well as on the type of construction on which they are normally employed.

A second source of difficulty arises from the great diversity of compensation practices, which poses serious problems in attempting to define and measure standard rates of total compensation for labor services. In addition to straight-time hourly rates of pay or annual salary levels, the price structure for employee services is complicated by the existence of premium rates for overtime, incentive payments and bonus arrangements, piece work systems, irregular lump sum payments, varied and substantial fringe benefit provisions, and practices which build in "wage drift" such as automatic step increases in rates of pay for particular job classifications based simply on length of service.

Such aggregate wage rate and average earnings measures as are available in Canada differ widely in concept, coverage and quality, and the responsibility for producing such measures is not concentrated in any single government agency such as Statistics Canada.

Thus, for example, information on wage rates as such is compiled on a national basis by the Canada Department of Labour. The most comprehensive body of data of this kind is based on an annual survey conducted by the Department. An attempt is made to compile weighted averages of "prevailing" or "typical" straight-time rates of pay for a wide range of occupational categories in various parts of Canada. The data do not attempt to distinguish explicitly between rates of pay for union members and those for unorganized workers, and the coverage of the data, which is understandably weaker in some occupational areas than in others, has been expanded considerably over time.

A related body of data is also published by the Canada Department of Labour on the basis of a monthly analysis of collective agreements covering bargaining groups of 500 employees or more in industries other than construction. Indexes are published quarterly both of weighted average base rates of pay in effect under existing agreements of this kind, and of weighted average increases negotiated under new agreements. Here again interpretation of the data is subject to many difficulties posed by limited and changing coverage and by the exclusion of construction wage rates and of elements of compensation other than "base rates". Comparable data for unorganized employee groups would be of great analytical interest, but unfortunately only limited data are available for making comparisons of this kind.

Aggregative data are published monthly by Statistics Canada on employee compensation. These consist almost entirely of average hourly or weekly earnings data rather than data on straight-time rates of employee compensation as such. The interpretation of average earnings data is made extremely difficult by the extent of short-run variation in overtime hours worked at premium rates, in short-time working, and in the composition of the work force both within firms and among industries.

Changes in rates of employee compensation are only one of the two main determinants of changes in labor costs per unit of output. The other is commonly referred to as changes in productivity. This is simply a measure of changes in the ratio of labor inputs to the quantity of output produced. Changes in measured productivity may reflect changes in the degree of effort or skill supplied by the work force, but they may equally well reflect the influence of quite different factors, such as improved technology, the use of more, or better, capital equipment, more efficient organization of the production process, etc. The measurement of productivity change is also, of course, subject to many technical difficulties. The relationship between changes in rates of employee compensation and changes in productivity in determining changes in unit labor costs is discussed in more detail later in this chapter.

The behavior over recent years of a number of aggregate wage rate and average earnings measures is recorded in Figure 3. Over the period as a whole since 1953 the rise in wage and salary levels has, of course, been substantially greater than that in the level of unit labor costs or prices. This is mainly a reflection of rising productivity, which has provided a partial offset to the cost-raising impact of increases in money wages and salaries.

It will be apparent that the degree of short-run variation in the trend of average earnings is greater than it appears to be in the trend of wage rates as such, reflecting the additional influence of variations in average hours worked, overtime hours, and other factors. Average earnings also seem to respond somewhat earlier to a pick-up in economic activity than do wage rates, and they also show a more sensitive response to declines in activity. Both series, however, tend to respond with a considerable lag to changes in the economic climate.

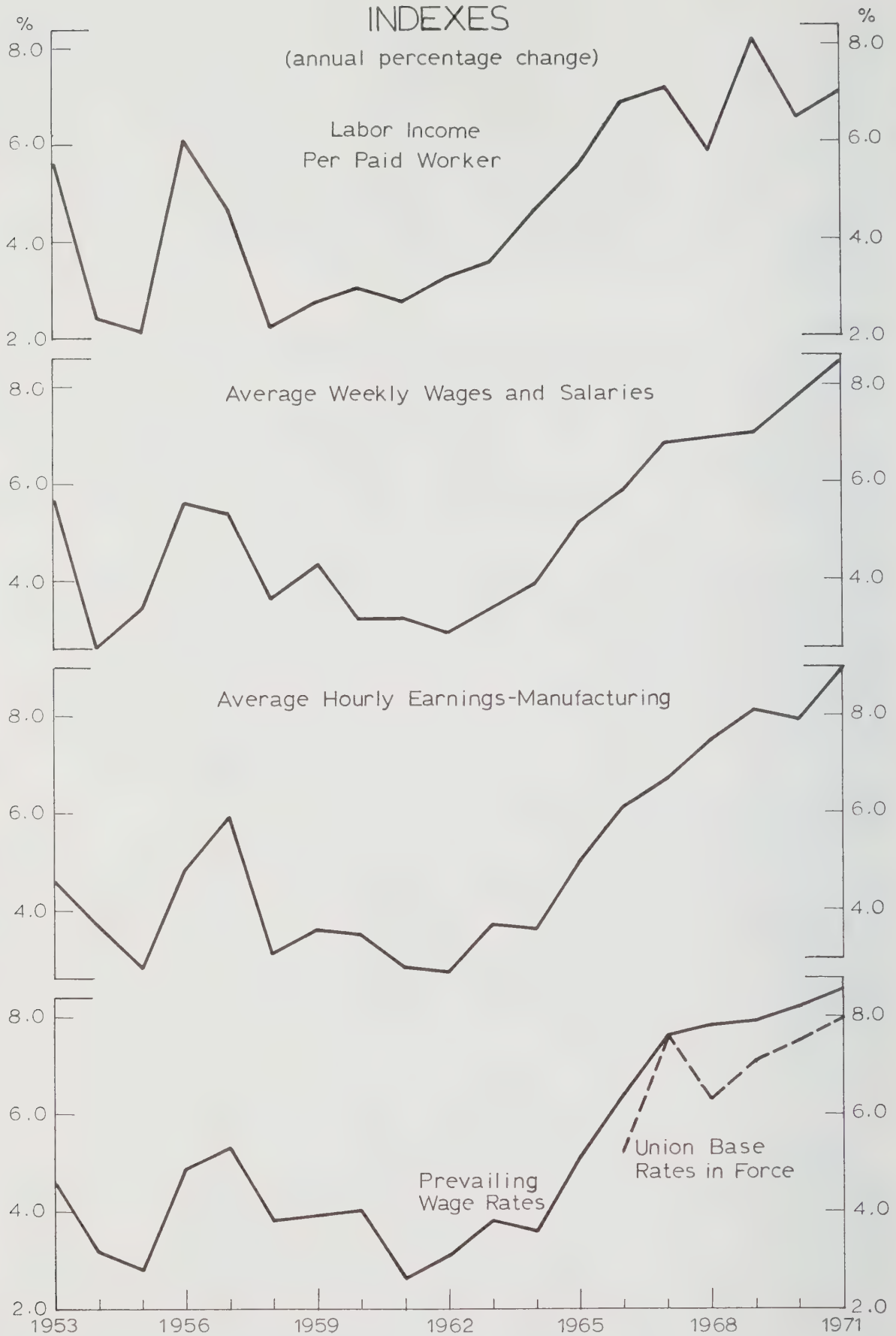
A common feature of these various series is a broadly similar pattern of movement since the early 1950s. Rates of increase both in average earnings and in nominal wage levels accelerated for a time in 1956-57, subsided again during the late 1950s and remained relatively low until the mid-1960s. The much faster rates of wage increase experienced during the latter half of the 1960s will be seen to have persisted in large measure in the early 1970s.

Changes in Aggregate Demand, Output and Prices

Outbreaks of inflation have long been associated with periods of rapid increase in aggregate money expenditure in the economy. These have also been periods during which economic activity has expanded sharply to unusually high overall levels. When inflation has subsided, on the other hand, this has usually been associated with periods of pronounced weakness in most areas of market demand and sagging levels of aggregate economic activity. The purpose of this section is to outline Canadian economic

Figure 3

WAGE RATE AND AVERAGE EARNINGS INDEXES



experience since the early 1950s from this point of view, in order to gain some perspective on the puzzling aspects of our current situation.

For the economy as a whole, the system of National Accounts provides a record of the total dollar value of final production of all goods and services, together with estimates of the extent to which the growth in the total of production reflected rising output and the extent to which it merely reflected a rise in the price level. Annual percentage changes in the value, price and quantity of output for each year since 1953 are shown in Table I, both for the economy as a whole and for that part of it—the commercial non-farm sector—where the trend of output and prices is less obscured by difficulties of measurement and by random fluctuations than it is in government, non-commercial services and agriculture.²

TABLE I
Annual Changes in Value, Price and Quantity of Output in Canada
(percentage change from preceding year)

	Gross National Product ¹			Gross Domestic Product ² Non-Farm Commercial Sector		
	Value	Price	Quantity	Value	Price	Quantity
1953.....	5.1	−0.1	5.1	7.1	1.0	6.1
1954.....	0.3	1.6	−1.2	1.7	0.7	1.0
1955.....	10.1	0.6	9.4	10.7	0.8	9.8
1956.....	12.4	3.7	8.5	12.5	2.8	9.5
1957.....	4.5	2.2	2.3	6.9	4.7	2.1
1958.....	3.8	1.4	2.3	1.3	0.7	0.6
1959.....	5.9	2.1	3.8	7.4	1.1	6.3
1960.....	4.1	1.2	2.9	3.5	1.6	1.9
1961.....	3.4	0.5	2.8	3.2	−0.4	3.6
1962.....	8.3	1.4	6.8	7.3	0.8	6.4
1963.....	7.1	1.8	5.2	7.4	2.4	4.8
1964.....	9.4	2.5	6.7	9.8	0.9	8.8
1965.....	10.1	3.2	6.7	9.6	1.8	7.7
1966.....	11.7	4.5	7.0	10.5	3.7	6.6
1967.....	7.4	3.9	3.3	7.4	3.5	3.9
1968.....	9.3	3.2	5.9	7.9	2.7	5.1
1969.....	9.9	4.5	5.2	9.5	4.5	4.8
1970.....	7.1	4.5	2.5	6.8	4.3	2.4
1971.....	8.9	3.3	5.5	N.A.	N.A.	N.A.

¹ Based on 1972 revision of National Accounts.
² Estimates by Statistics Canada based on National Accounts prior to 1972 revision.

There is clear evidence that the major price upsurges in Canada in the mid-1950s and again in the mid-1960s were preceded by strong upsurges in

² See the Appendix to this chapter for a fuller discussion of the nature of these difficulties and of the analytical advantages of focusing on the commercial non-farm sector of the economy, together with a discussion of data sources.

aggregate spending on goods and services, which initially stimulated large gains in output and employment but in so doing progressively reduced the amount of spare productive capacity and unemployment in the economy to unusually low levels.

It will be seen that the growth of total money expenditure on goods and services speeded up sharply in 1955-56, resulting initially in unusually large increases in output and only later, after a considerable time lag, in an accelerating rise in the price level which reached its peak in 1957. By that time the rates of increase in spending and in output had already begun to slow down markedly.

This same pattern of events was repeated with the upsurge in aggregate money expenditure in the period 1964-66. This too resulted in large initial output gains followed, in 1966-67, by a marked acceleration of the rise in prices even though by this time the growth of demand and output had begun to lose momentum³.

Both episodes began in circumstances where substantial underutilized plant capacity and underemployment of the labor force existed. This may help to explain why the economy's main response to the upsurge in demand did not take the form of an immediate escalation of price and wage increases, but rather was characterized by sharp increases in production and employment. The resulting upturn in the operating rates of more and more firms toward the limits of their existing productive capacity, together with the increasing scarcity of more and more categories of workers whose skills were in strong demand, may in turn help to explain why price and wage increases progressively became much larger and more frequent. The more difficult it becomes to keep production rising as rapidly as the growth in money demand, the faster are prices likely to rise.

On two occasions when the growth of total money expenditure on goods and services slowed down markedly, as it did in 1953-54 and again during the period 1957-60, it will be seen that the initial impact was to slow the rate of growth of output, and only at a later stage did signs of a considerably slower rate of price increase appear. The effects of a rather similar slowing of expenditure growth in the second half of 1966 and the year 1967 are clear enough so far as the trend of output is concerned, but the subsequent impact on the rate of price increase was short-lived, no doubt because the lull in demand expansion was relatively brief and mild. The most recent episode of this kind began to develop in the course of 1969. Its effects on the growth of output in 1970 are clear enough, but its effects on the trend of the various

³ The focus of attention here is on the growth rate of aggregate demand rather than on that of particular kinds of spending. The surge of demand expansion in 1964 happened to be led by exports, private investment, housing and consumer durable spending rather than by the capital and current outlays of governments, whose increasing stimulus was not felt until 1965 and 1966 respectively. We attach no special significance to this fact. Indeed, the initial upsurge in private spending owed much to the lagged effects of the exchange rate actions taken in 1961-62 and to the expansive posture of fiscal-monetary policy during the period.

price measures in that year—especially the Consumer Price Index—were exaggerated by a number of special or temporary factors, including a sharp dip in food prices, the appreciation of Canada's exchange rate, and the price restraint program in effect at the time.

There are plausible reasons for expecting the rate of increase in the price level to speed up at some stage as a burst of rapid demand expansion carries the operating rate of the Canadian economy progressively closer to the existing limits of its productive capacity. By the same token, when demand growth turns sluggish, the opening up of a widening gap between the economy's actual operating rate and these capacity limits might be expected to result, at some stage, in a slowing down of the rate of increase in the price level.

This assumes the existence of some range of capacity utilization within which the Canadian economy has normally been able to operate on a sustained basis without bringing about any marked speeding up or slowing down of the pace of price increase. This is not to deny that even within this range of normal operating rates the rise in the price level may have tended to speed up or slow down to some extent when the rate of change of foreign prices of internationally traded goods has speeded up or slowed down, unless such variations were offset by compensating exchange rate movements. How important an influence foreign price trends seem to have had on recent Canadian price and cost experience at the aggregate level is examined in greater detail in Chapter V.

It is not difficult to understand why, at some stage, the degree of upward pressure on prices and costs seems to have mounted as the economy's operating level has moved up toward unusually high rates of capacity utilization. It is less clear that the rising trend of prices and costs has moderated to a corresponding extent as the economy's operating rate has declined to normal or sub-normal levels of capacity utilization.

An examination of recent experience of price change in Canada in relation to changing levels of capacity utilization provides a broad indication of how large a pool of temporarily idle productive resources seems to be required if the rising trend of prices is not to accelerate. The answer cannot, however, be very precise or certain. Over the historical period we are examining, the degree of demand pressure on capacity has varied too frequently and over too wide a range for the eventual price response of the economy to become fully apparent before a new balance of forces has begun to alter the course of the price level, including the effect of changes in the trend of prices in the United States and elsewhere.

The growing capacity of the economy to supply the quantities of goods and services people want to buy depends primarily on the growth, composition and skill of the labor force, on the increasing amount and quality of the capital stock, and on improvements in productivity arising from technological progress and other sources. Both the total productive capacity of the economy and the actual level of production at which it has operated have been on a rising trend since the Second World War.

No accurate direct measures of the economy's growing productive capacity over time are available for comparison with actual levels of output, as a guide to pressure on capacity. Indirect measures of productive capacity can be constructed, such as the estimates of "potential output" calculated by the Economic Council, but these necessarily rely on various arbitrary assumptions—particularly with respect to the minimum level of unemployment which can be sustained over time, and the associated sustainable rate of productivity improvement.

While it is extremely difficult to establish a unique level of productive capacity with any great degree of confidence, its broad trend over time can be approximated in various indirect ways⁴. An estimate of the trend of capacity growth, though crude, can usefully be compared with the trend of actual output as a guide to pressure on productive capacity.

A number of such measures are shown in Figure 4. A trend rate of growth, shown as a horizontal line, has been fitted to real Gross Domestic Product in the commercial non-farm economy⁵, and annual deviations around this longer-term trend line have been plotted. The trend of employment in this sector of the economy, and annual deviations from this trend, have been presented in similar fashion. For the economy as a whole, annual deviations of the national unemployment rate from its average level are shown on the chart in inverted form, and provide an additional indirect measure of pressure on capacity. For purposes of comparison, the chart also shows annual deviations in the GDP implicit price deflator (a broad measure of price change in the commercial non-farm economy), and in hourly labor compensation in this sector, from their trend rates of increase.

It will be apparent from an examination of this chart that the rise in prices and hourly earnings has tended to speed up in circumstances where output and employment have already been rising for some time much faster than their long-term trend and unemployment has already fallen to well-below-average levels. Conversely, at times when the rise in prices has begun to moderate, it will be seen that these various measures have already been signalling the emergence of growing excess capacity and abnormally high unemployment in the economy for a considerable period.

It is a well established fact that the response of prices and costs to changes in the degree of demand pressure on manpower and other productive resources is normally subject to substantial time lags. These arise both from the time it takes for people to recognize that market demand conditions have changed substantially from what they had expected on the basis

⁴ The trend rate of growth in the output capacity of the Canadian economy in recent years would seem to have been of the order of five to 5.5 per cent annually by most measures. Thus if national expenditure in money terms were to rise at an average annual rate of roughly seven per cent, the price level would have to rise on average by something like two per cent annually.

⁵ See Appendix to this chapter for sources of data and the rationale for excluding agriculture, government and non-commercial services from the analysis.

Figure 4

NON-FARM COMMERCIAL ECONOMY:
OUTPUT, EMPLOYMENT, WAGES AND PRICES
(annual per cent changes)



of past experience, and from a variety of institutional rigidities, such as the existence of long-term contracts, which prevent rapid wage and price adjustment.⁶

Thus it can be argued with some plausibility that the increasingly apparent acceleration of the pace of inflation towards the end of 1965 may have been a delayed response to a build-up of unusually strong demand pressures in product and labor markets which began a good deal earlier—quite possibly as early as the first half of 1964, when the decline in the adjusted national unemployment rate had only recently carried it below the five per cent level. This line of reasoning would also suggest that it may not have been until early 1970, when the unemployment rate rose decisively above the five per cent level, that significant excess demand pressure was clearly eliminated from the Canadian economy.

Additional evidence that the Canadian economy has become subject to upward demand pressure on the price level when the national unemployment rate has declined much below five per cent of the labor force can be seen in connection with the inflationary upsurge of the mid-1950s and its subsequent demise. Any plausible allowance for the time lag between the response of prices in early 1956 and the beginnings of the build-up of unusually strong demand pressure which preceded it would date the latter at least as early as the spring of 1955, when the fall in the unemployment rate first brought it down below the five per cent level. The subsequent steep rise in the unemployment rate carried it above the five per cent level in the early autumn of 1957, and the rate of increase in the Consumer Price Index began to show distinct signs of moderating about a year later.

The level of unemployment is, of course, a rather crude reflection of the degree of overall demand pressure in the labor market—let alone on the economy's productive capacity—and this in turn is not the only factor which can influence the trend of the price level. Judging by the observed behavior of the economy since the early 1950s, however, it is difficult to avoid the conclusion that on the two occasions when the unemployment rate has dipped much below five per cent of the labor force for any appreciable length of time, the pace of inflation has subsequently speeded up considerably.

Although the unemployment rate began to rise again after the end of 1966, its average level over the following three years remained appreciably below five per cent. The fact that the recently escalated pace of inflation did not change greatly during these years is consistent with the view that the degree of demand pressure on capacity experienced during this period may have continued to border on the "normal" range referred to earlier.

Three aspects of the overall performance of the Canadian economy should be borne in mind in considering the degree to which the price level has continued to rise since the end of the 1960s.

The first is that on past occasions when the rate of demand expansion has slowed down, some time lag has usually been observed before the rate of

⁶ The nature of these response lags is examined in some detail in Chapters II and III.

increase in the price level has begun to moderate very much. As we have noted, similar response lags have been observed when demand growth has speeded up.

The second is that the moderation of demand growth around the turn of the decade had been preceded by an unusually protracted period of substantially rising prices and by an even longer period of continuously rising output levels.

The third is that the slowing of demand expansion and the associated sluggishness of output and employment growth at the beginning of the 1970s were relatively mild and short-lived by comparison with the course of events from 1957 to 1961. During most of 1971 and into 1972, substantial rates of increase were again being experienced in aggregate expenditure, output and employment levels. Although unemployment lingered on at abnormally high levels, the average unemployment rates experienced in 1970 and 1971 were appreciably below those recorded in 1960 and 1961, particularly in the case of male workers 25 years of age and older.

Changes in Money Income, Real Income and Income Shares

Earlier in this chapter we showed how annual increases in the total dollar value of output in Canada could be broken down between increases in the physical volume of output and increases in the average price level. The aggregate dollar value of output is also, however, a measure of the aggregate dollar value of money incomes generated in the process of production. Thus by definition a rise in the price level occurs when the sum total of money incomes increases faster than the aggregate physical volume of output. The fact that this definitional relationship must hold true at all times tells us nothing about the nature of the mechanisms involved. Indeed, as we shall see, the balance of forces that maintains this identity is not only quite complex but also is likely to shift systematically from one phase of the business cycle to the next.

This total of money incomes can be regarded as consisting of two main components, employment income and profit-type income. The latter includes a variety of returns to owners of property or wealth such as profits, interest, rent and miscellaneous investment income as well as capital consumption allowances. Table II shows two different measures of the changing share of labor income in the total since 1953, as recorded in the National Accounts and as estimated, on somewhat different definitions, for the non-farm commercial economy⁷.

For the economy as a whole an upward trend is apparent since the early 1950s in the share of net national income accounted for by wages, salaries and supplementary labor income. There are, however, strong reasons for regarding this trend as largely a reflection of the changing structure of the economy. There has been a persistent contraction in the

⁷ See Appendix to this chapter for a discussion of concepts and data sources used.

farm and unincorporated business sectors of the economy and a correspondingly marked expansion of non-commercial services and government. Economic activity in these strongly expanding sectors of the economy is not normally organized on a profit-making basis, so that virtually all of the income generated takes the form of employee compensation and this strongly biases the overall trend of income shares. It should also be noted that in the farm and unincorporated business sectors of the economy which have been undergoing secular contraction, the National Accounts do not attempt to separate out of the total income generated in these sectors that part which represents a return to the labor services of owners and other unpaid workers rather than returns to property.

More revealing evidence about the behavior of income shares is provided by the data for the commercial non-farm economy shown in Table II and Figure 5. This is the part of the economy, other than agriculture, which is organized on a private profit-making basis and which generates both employment income and returns to private capital. Agriculture is excluded for a number of reasons, including the sharp random fluctuations in farm income which obscure the short-run pattern of income variation. Income originating in the unincorporated business sector of the economy

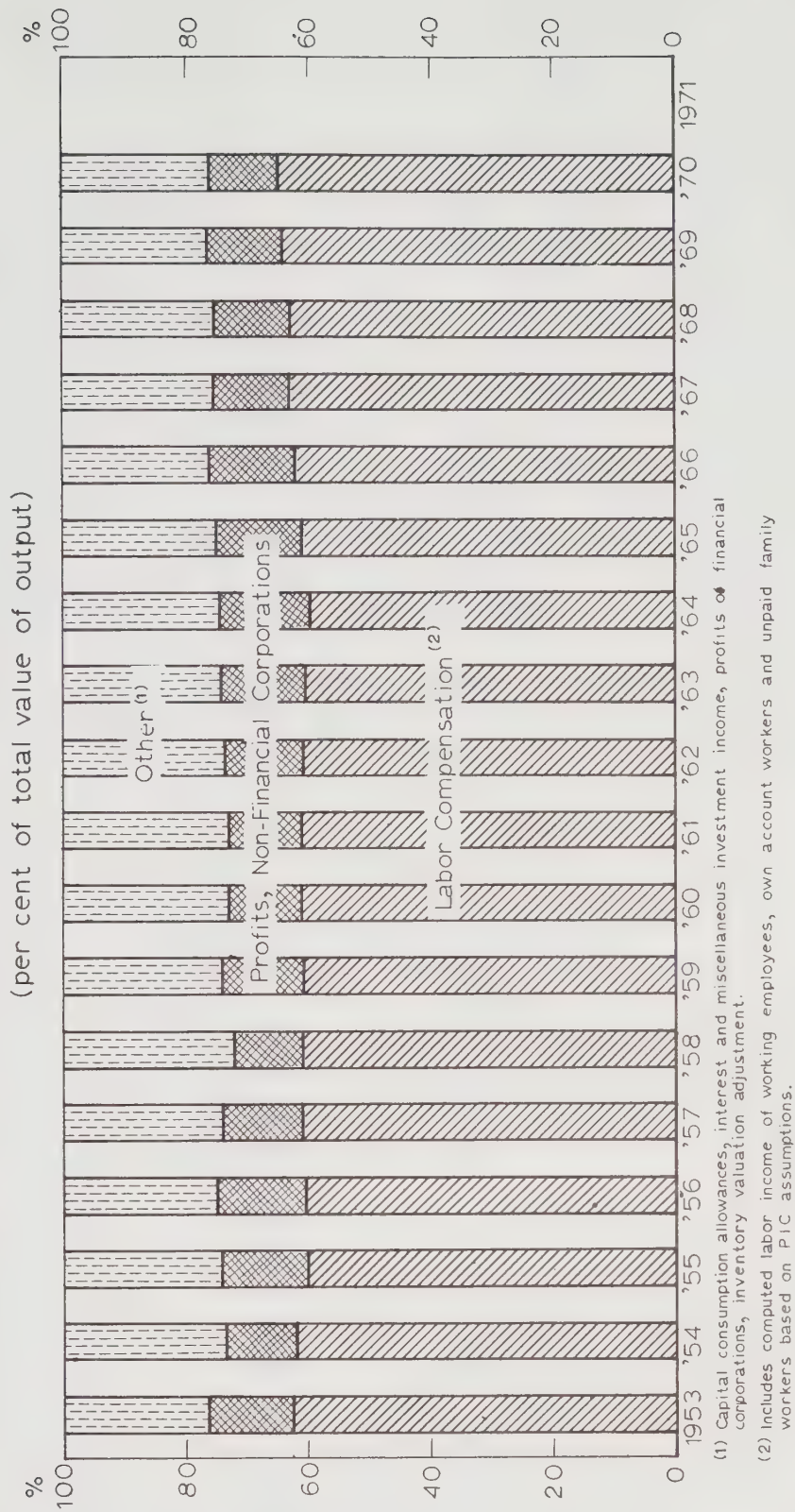
TABLE II
Labor Compensation as a Share of Total Income

	Percentage of Net National Income(1)	Percentage of Non-farm Commercial GDP(1)
1953.....	64.9	62.8
1954.....	67.3	62.2
1955.....	65.6	60.1
1956.....	66.3	60.6
1957.....	69.1	61.4
1958.....	68.0	61.2
1959.....	69.0	60.8
1960.....	69.8	61.3
1961.....	70.5	61.3
1962.....	69.4	60.9
1963.....	69.0	60.4
1964.....	69.1	59.9
1965.....	70.1	61.1
1966.....	70.5	62.2
1967.....	72.7	63.2
1968.....	72.0	62.9
1969.....	72.6	64.1
1970.....	74.1	65.1
1971.....	73.9	N.A.

¹ Labor compensation includes imputed compensation for labor inputs of non-salaried working employers, own account workers and unpaid family workers for purposes of the calculation in column 2, but not column 1. See Appendix A. Net National Income as per 1972 revision of National Accounts. Non-farm commercial GDP based on unrevised National Accounts.

Figure 5

NON-FARM COMMERCIAL ECONOMY: INCOME SHARES



has been divided between employment income and returns to capital on the basis of certain assumptions which must necessarily be arbitrary, but the choice of assumptions does not greatly affect the general picture. These and other technical aspects of the data are described in the Appendix to this chapter.

Over the period as a whole, it is difficult to detect any strong, clear-cut upward trend in the share of non-farm business income represented by employment income. Over shorter periods a cyclical pattern is readily apparent, with distinct phases in which employee compensation has increased more rapidly than profit-type income followed by phases in which the opposite has been the case. Periods in which output has spurred ahead rapidly, such as the mid-1950s and early 1960s, have typically been ones in which the share of profit-type income has risen at the expense of employee compensation. Periods in which the growth in output has tended to level off or decline have been ones in which the share of employee compensation has forged ahead in relation to the share of profit-type income.

What factors underlie this systematic pattern of cyclical variation in income shares?

Both the rise in output and the rise in employment income since 1953 have been associated with varying rates of increase in the quantity of

TABLE III
Unit Labor Costs in the Non-farm Commercial Sector
(percentage change from previous year)

	Per Person Employed		Per Man-hour		Labor Cost Per Unit of Output
	Labor Compensation	Output	Labor Compensation	Output	
1953.....	7.0	4.5	7.6	5.0	2.4
1954.....	2.1	2.3	3.2	3.4	-0.3
1955.....	3.7	6.5	4.3	7.0	-2.6
1956.....	7.1	3.2	6.9	3.0	3.8
1957.....	5.2	-0.8	5.9	-0.1	6.4
1958.....	3.6	3.2	4.0	3.6	0.4
1959.....	4.2	3.7	4.1	3.6	0.5
1960.....	4.5	2.0	5.2	2.7	2.4
1961.....	2.8	3.2	3.8	4.2	-0.4
1962.....	3.1	2.9	2.9	2.7	0.1
1963.....	3.6	2.0	4.1	2.5	1.5
1964.....	4.3	4.1	4.4	4.2	0.1
1965.....	5.9	2.0	6.2	2.4	3.8
1966.....	7.4	1.7	8.7	2.9	5.6
1967.....	7.3	2.2	7.8	2.6	5.1
1968.....	6.8	4.4	8.0	5.6	2.3
1969.....	7.5	0.9	9.0	2.4	6.5
1970.....	7.8	1.9	8.7	2.8	5.8

SOURCE: See Appendix.

labor employed in the productive process. A clearer picture of the relationship between increases in output and increases in employment income can be obtained by dividing each of these aggregates by the average number of persons employed or man-hours involved.

Table III and Figure 6 show the respective trends of commercial non-farm output, employment income, and the relationship between the two on a per man-year or per man-hour basis. This enables us to compare changes in average compensation per person employed with changes in average output per person employed (i.e., productivity) so as to arrive at a measure of changes in the labor cost of producing a given quantity of output. A rise in the labor cost of producing a unit of output can be accommodated in only two ways—either through a corresponding decline in profit-type income per unit or through an increase in the price per unit.

Over the period as a whole, the average annual increase in output per person employed has been at a compound rate of about 2.7 per cent per year. The trend rate of growth in productivity measured on a per man-hour basis has been somewhat higher—about 3.2 per cent annually—mainly reflecting the gradual decline in the length of the average work week.

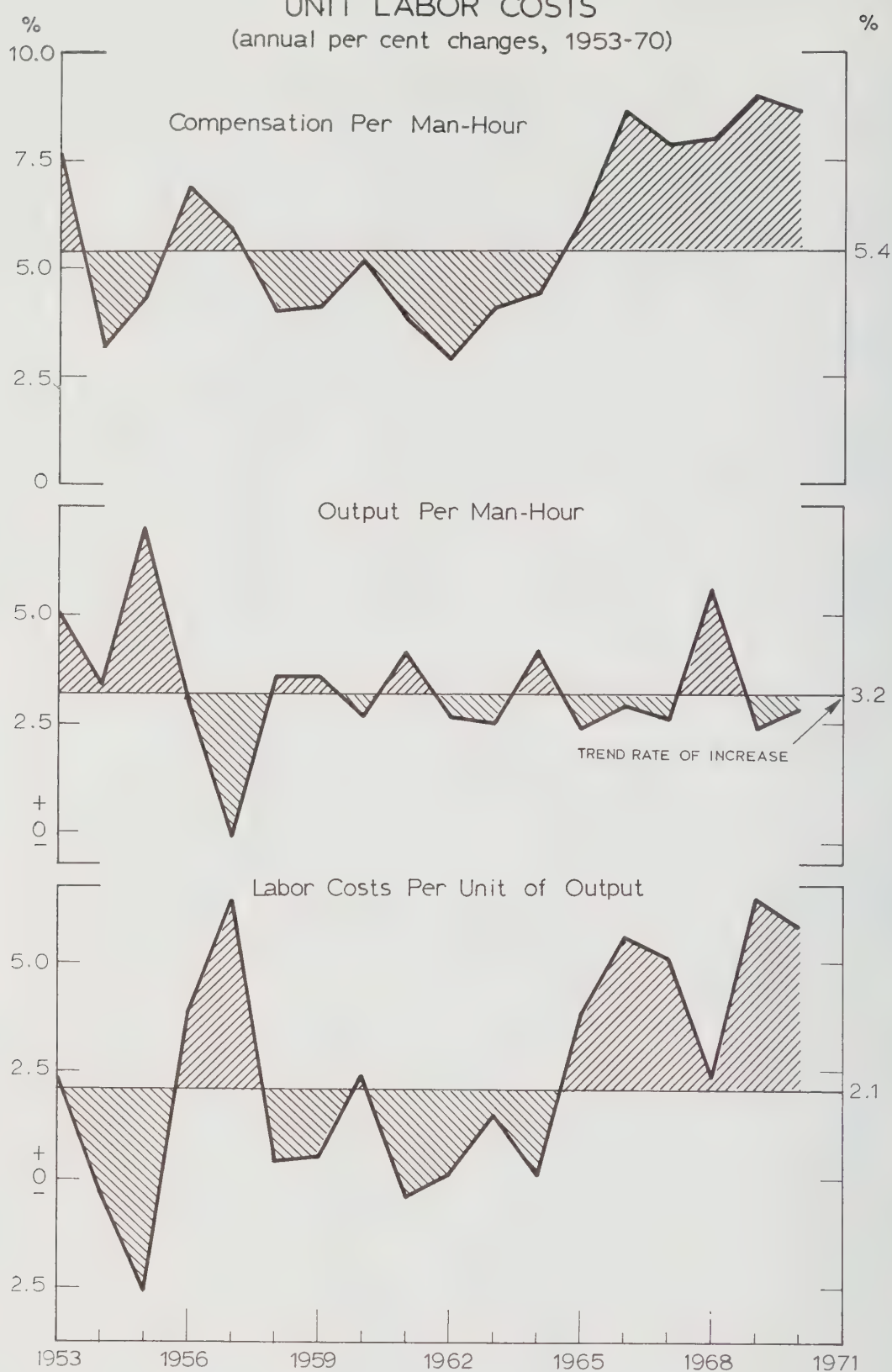
Short-run movements in productivity tend to display a fairly marked cyclical pattern around the longer-run trend. As economic activity begins to recover from the low point of a recession, output typically rises considerably faster than employment. At this stage cost-conscious firms are wary of hiring many additional employees until they can be more confident that the recovery will continue and, in the meantime, they may welcome the opportunity to reduce the degree of temporary underemployment of their existing staff.⁸ This phase of unusually rapid productivity growth typically begins to peter out at a later stage of economic expansion, as output gains begin to run into the limits of existing capacity and firms begin hiring more aggressively. If the slackening of activity leads in turn to the onset of recession, productivity improvement may lag badly for a time or even come to a temporary halt.

The trend of average compensation per employee shows much narrower short-run fluctuations than does the trend of average output per employee. In large measure this degree of stability reflects the fact that wage rates and salary levels are fixed for substantial periods and that their trend over time is notoriously “sticky”. Such short-run fluctuation as does occur in average compensation per employee is thus usually a reflection of changes in employee “mix”, in the average length of the work week, in the incidence of overtime hours at premium pay, or in the incidence of short-time working rather than sharp changes in the trend of wage rates.

The consequence is that in the early stages of an upturn in economic activity, such as the early 1960s, the marked acceleration of productivity

⁸ The underemployment arises because firms find it difficult and costly to reduce the number of their employees in proportion to the decline in their level of output during temporary recessions. This provides scope for unusually rapid productivity gains in the early stages of a business recovery.

Figure 6
 NON-FARM COMMERCIAL ECONOMY:
 LABOR COMPENSATION, PRODUCTIVITY AND
 UNIT LABOR COSTS
 (annual per cent changes, 1953-70)



gains may match or temporarily overtake the gradually accelerating rise in compensation per employee, so that unit labor costs remain stable or decline for a time. In due course, however, wage rates begin to rise more rapidly, productivity improvement flags, and unit labor costs move up sharply, reaching their cyclical peak with the onset of recession.

The impact of short-run fluctuations in productivity on the trend of unit labor costs is dampened somewhat by cyclical variations in the amount of overtime hours or short-time working. An upsurge in productivity is likely to be accompanied by a lengthening of the average work week and more overtime hours, which will temporarily raise average compensation per employee somewhat above trend. The opposite is likely to happen when productivity improvement lags.

Even so, however, the typical short-run pattern is for unit labor costs to rise more slowly for a time when productivity improvement speeds up, and to rise more rapidly when productivity lags. Thus, even without any marked change in the rate at which prices and wage rates are rising, a surge in productivity is likely to raise profit margins per unit and lower the income share of employees, as it did in the early 1960s. On the other hand, with slowing productivity growth, the rise in unit labor costs will accelerate and profit margins contract as they did in the later 1960s, altogether apart from changes in the rising trend of prices or wage rates.

The nature of the underlying relationship between unit labor costs, unit profits and the price level may be grasped most clearly if we abstract from short-term variations in productivity growth around its longer-term trend rate of increase. Consider an economy growing steadily at its long-term potential growth rate and at its normal level of capacity utilization. In these circumstances productivity might also be expected to be increasing steadily at close to its long-term trend rate of growth, and this, in conjunction with the trend of average money wage rates, will determine the rate of increase in unit labor costs. In these circumstances historical experience suggests that the respective shares of labor compensation and returns to capital are likely to be reasonably stable, with both labor costs and profit margins per unit of output increasing at about the same "normal" or long-term trend rates of growth. The rate of increase in prices per unit of output will thus be the mirror image of the rate of increase in unit labor costs and in unit profits.

This line of reasoning enables us to predict, at least as a first approximation, what rate of increase in the price level would be compatible with any given rate of increase in average wage rates, if the economy were to operate at normal levels of capacity utilization, productivity improvement and profitability. Thus if hourly wage rates were rising at an annual rate of eight per cent a year and the trend rate of increase in output per man-hour is three per cent a year, unit labor costs, profits per unit and the price level must all rise at roughly five per cent annually when the economy is operating "normally" in the sense defined above.

In the short run, of course, the rate of increase in the price level will lag behind or run ahead of the rate of increase in "normal" labor costs in response to short-run variations in the rate of productivity growth and in income shares. There can be little doubt, however, that the behavior of "normal" unit labor costs is a key element in the whole cost-price structure, and that changes in the trend of "normal" unit labor costs are largely a reflection of changes in the rate at which average wage and salary levels are increasing.

Summary

Though by no means the whole story, the aggregative relationships to which attention has been drawn in this chapter are suggestive of systematic (though lagged) linkages between changes in demand pressure on productive resources and changes in rates of price and cost increase. In themselves, however, they tell us little about the nature of the various mechanisms involved. Some understanding of the possible nature of such mechanisms and some feel for their relative importance can be gained only by descending from the level of broad aggregates to a consideration of the underlying price and wage-setting processes of individual firms and employees groups, and the nature of the international and regional influences involved. This is the subject matter of the next four chapters.

We begin with a discussion of the process by which particular wage rates are determined in particular labor markets—and thus average wage rates for the economy as a whole.

APPENDIX TO CHAPTER I

The Commission is indebted to Statistics Canada for supplying it with annual estimates, based on published and unpublished data, of the following series for the non-farm commercial sector of the Canadian economy for the period 1952 to 1970 inclusive:

Gross Domestic Product at factor cost in current dollars.

Gross Domestic Product at factor cost in constant (1961) dollars.

Persons Employed, obtained as the sum of "paid" and "other than paid" workers. The latter includes working employers, own account workers and unpaid family workers.

Man-hours, obtained as the sum of man-hours worked by "paid" and by "other than paid" workers.

Labor Compensation. This series includes wages, salaries and supplementary labor income for "paid" workers. It also includes an imputed labor income for "other than paid" workers based on the Commission's assumption that such income could be obtained as the product of the number of man-hours worked by "other than paid" workers and two-thirds of the annual average of labor income of "paid" workers, calculated separately for each industry division.

These estimates were made while the 1972 historical revision of the National Accounts was still in progress and revisions were also expected in the Estimates of Employees, so that many figures used are subject to change in the light of more recent information. In addition, all estimates for the years 1969 and 1970 were preliminary.

There are a number of advantages in analysing trends in the aggregate value, quantity and price of output, income shares, labor income and productivity at the level of the non-farm commercial sector rather than for the economy as a whole.

- (1) The trend of agricultural output is subject to sharp, random year-to-year variations for climatic and other reasons which tend to obscure the trend of output in other sectors of the economy.
- (2) Changes in the output of the government and non-commercial services sectors of the economy are typically estimated on the basis of changes in factor inputs because of the difficulties of direct measurement. Any resulting error in output measurement will affect the behavior of the implicit price deflator. Thus it may be advantageous to focus attention on that part of the economy where changes in the quantity and price of output can be measured more reliably.
- (3) Analysis of trends in income shares for the economy as a whole is made difficult by the secular growth of government and non-commercial services, since these sectors generate employment income but not, with minor exceptions, profits or other returns to capital. It is reasonable to suppose that interest in the respective shares of

employment income and returns to capital applies primarily to those sectors of the economy which generate both types of income. For this purpose, the concept of domestic product seems more relevant than that of national product, since the latter excludes the substantial proportion of profits earned in Canada and remitted to non-resident shareholders as dividends.

Annual data for the non-farm commercial sector of the economy covering the period 1953 to 1970 inclusive are given in Table IV in index number form.

TABLE IV

Indexes of Selected Economic Aggregates—Non-Farm Commercial Economy, Canada, 1952–1970
1961 = 100

	W		E		H	GDP		W		GDP		W		GDP		W	
						GDP	GDPR	GDP	E	W	GDPR	E	H	W	GDPR	H	GDPR
1952.....	59.83	88.53	92.62	59.32	67.40	88.02	100.85	67.58	76.13	64.59	72.77	88.76					
1953.....	65.02	89.90	93.55	63.53	71.50	88.86	102.34	72.32	79.53	69.50	76.43	90.93					
1954.....	65.48	88.70	91.34	64.62	72.20	89.50	101.33	73.81	81.39	71.68	79.04	90.69					
1955.....	70.06	91.51	93.73	71.56	79.30	90.24	97.90	76.56	86.66	74.74	84.60	88.34					
1956.....	79.56	97.05	99.61	80.53	86.80	92.78	98.80	81.98	89.44	79.87	87.14	91.66					
1957.....	86.11	99.85	101.80	86.06	88.60	97.13	100.07	86.24	88.73	84.60	87.04	97.19					
1958.....	86.92	97.29	98.78	87.17	89.10	97.83	99.72	89.34	91.58	87.99	90.20	97.55					
1959.....	92.80	99.68	101.32	93.64	94.70	98.88	99.10	93.10	95.00	91.59	93.46	97.99					
1960.....	96.87	99.60	100.57	96.92	96.50	100.43	99.95	97.26	96.88	96.32	95.95	100.39					
1961.....	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00					
1962.....	106.58	103.40	103.60	107.30	106.44	100.81	99.33	103.08	102.94	102.87	102.73	100.14					
1963.....	113.39	106.21	105.89	115.19	111.54	103.27	98.43	106.76	105.03	107.08	105.34	101.65					
1964.....	123.50	110.95	110.51	126.44	121.35	104.20	97.67	111.31	109.37	111.76	109.81	101.77					
1965.....	138.00	117.11	116.25	138.62	130.66	106.09	99.55	117.84	111.58	118.71	112.40	105.61					
1966.....	155.30	122.69	120.36	153.12	139.25	109.96	101.42	126.57	113.50	129.02	115.69	111.52					
1967.....	169.44	124.70	121.78	164.52	144.61	113.77	102.99	135.87	115.97	139.13	118.75	117.16					
1968.....	182.03	125.50	121.17	177.53	151.96	116.83	102.53	145.05	121.09	150.22	125.41	119.78					
1969.....	203.09	130.26	124.00	194.39	159.20	122.10	104.48	155.90	122.21	163.77	128.38	127.57					
1970.....	220.17	131.01	123.64	207.63	163.09	127.31	106.04	168.06	124.49	176.08	131.91	135.00					

W = total labor compensation; E = persons employed; H = man-hours; GDP = current dollar gross domestic product at factor cost; GDPR = constant dollar gross domestic product at factor cost.

SOURCES: Estimates based on Statistics Canada published and unpublished data. W includes imputed labor income of non-salaried working employers, own account workers and unpaid family workers based on PIC assumptions described in text.

chapter two

WAGE CHANGES AND LABOR MARKETS

Introduction

In Chapter I we have looked at the broad pattern of Canada's overall price and cost experience since the early 1950s in relation to the associated patterns of change in a number of related economic aggregates. This has carried us some distance in considering the plausibility of at least some of the hypotheses put forward to explain the nature of contemporary inflation. In this chapter, after some introductory discussion of the major issues, we will examine the way in which labor markets operate in determining the size of wage rate increases.

We have seen that both episodes of relatively rapid inflation in Canada in the last 20 years began with a build-up of unusually strong demand pressure on the economy's manpower and other resources, as have most such outbreaks everywhere in the world. This observation raises awkward problems for those who argue that we experience inflation not because of demand pressures but rather because of cost increases arising from all of us trying to take more out of the economy than we put into it. If so, why do these outbreaks of collective greed emerge only at exceptionally high levels of monetary demand in relation to productive capacity? And why have they subsided in the past during periods of slack demand pressure on capacity?

We have also seen that the respective shares of national income accruing to labor and to capital have varied systematically since the early 1950s in response to cyclical changes in the growth rates of nominal demand, real output and productivity. This observation poses difficulties for those who attribute

our present inflationary problems to the growth of monopoly power exercised by unions or corporations. If unions exert such a powerful influence over average wage levels in the economy, why did the share of income represented by compensation of employees decline persistently from 1957 to 1964? Similarly, if corporations have so much power to influence their environment, why were they unable to prevent a persistent decline in the income share going to profits from 1964 to 1970, culminating in a sharp fall in the absolute level of profits in the latter year?

In addition to raising questions of this kind about alternative hypotheses, the aggregative evidence strongly suggests that the response of costs and prices to changes in the rate of demand expansion normally lags behind the response of output and employment. If price and wage trends responded fully and immediately to a quickening of the rate of demand expansion, the growth rates of output and employment would remain unaffected by a surge of money demand. There are still a few markets in modern economies where prices respond in this flexible manner to short-run changes in demand but this is not the way the process works in most areas of the economy. Typically, the initial response to a stepping-up of the rate of demand expansion is not so much an immediate acceleration of price and wage inflation as a quickening of output and employment growth, a rise in profit levels, followed only some time later by faster rates of increase in prices and wages. Similarly, the typical response to a slowing of the rate of demand expansion first takes the form of a slowing of economic activity, a decline in profit levels, and whatever moderation of the rate of increase in costs and prices eventually occurs is unlikely to develop for some time.

Thus analysis of economic behavior at the aggregate level provides some support for the view that when inflation persists in the face of economic slack, this may be partly a matter of lagged responses in the process of cost and price adjustment. On the other hand, evidence that costs and prices do not respond very quickly or fully to changes in demand leaves unanswered the question of why this should be so.

While something can be learned by testing hypotheses against aggregative evidence for the economy as a whole, it is not surprising that research at this level does not provide very strong grounds for discriminating among alternative explanations of the phenomenon in question. For one thing, the historical experience which is of primary relevance for the hypotheses we are examining is very short. Since it is only the period of the late 1950s and that of the early 1970s which is regarded as providing an example of the "new inflation" in Canada, we have only two cases to analyse. It should not be expected that a great deal can be learned from such a limited sample. There is, of course, a wide range of experience at the aggregate level for other times and other countries which is also relevant, but for close-in work which involves drawing fairly fine distinctions we lack the extended repetition of events which would provide a measure of certainty.

The Problem Re-stated

The central question we posed in the preceding chapter was why inflation has persisted so strongly under recent conditions of economic slack. As we have seen, it is not possible to find a definitive answer to this question by examining the aggregative evidence alone. Rather, it is necessary to examine how things work out in individual markets to find a satisfactory explanation for the behavior of costs and prices at the aggregate level. Before doing this it is worth reminding ourselves how we should expect the prices of goods or labor services to respond to a decline in the rate of demand expansion in a typical product or labor market.

To take a concrete example, consider an economy in which real output has been growing steadily at its equilibrium rate—determined by labor force growth, capital accumulation and productivity improvement—of five per cent a year. Let us suppose that the nominal value of the output sold i.e., the level of demand in money terms, has been rising at a rate of 10 per cent a year. This means that the price level has been rising by five per cent a year and the average wage level by, let us say, eight per cent annually. It also means that in a typical product or labor market of this economy, the equilibrium rates of growth in nominal demand, output, employment, prices and wages characteristic of the economy as a whole also prevail.

What happens in these typical markets if the rate of expansion of aggregate demand is slowed down to seven per cent a year? Obviously, the effect on the growth rates of output and employment in this part of the economy will depend on the response of its prices and wages. If there is not an immediate and corresponding deceleration of the rates at which its prices and wages have been rising, underutilized physical capacity and higher unemployment will develop in this firm or industry.

Seeing markets in which supply temporarily exceeds demand at existing price and wage levels, an observer might well conclude that price and wage levels in these markets ought to be falling in absolute terms or at the very least should not be rising. This is based on a misreading, however, of what would happen if markets adjusted instantly and smoothly to a change in the rate of demand expansion of the kind postulated. If all markets were continuous auction markets, the rate of price increase in the typical market for output would not fall to zero or become negative. It would merely have to slow down to two per cent a year in order to restore the equilibrium rate of increase in real output of five per cent a year. Similarly, a slowing of the annual rate of increase in wages from eight per cent to five per cent would restore the balance between demand and supply in the labor market. In short, if market equilibrium were maintained throughout the adjustment process then supply and demand would continue to be equated at positive rates of increase in wages and prices rather than zero or negative rates of increase.

This helps to clarify what has to be explained when a relatively modest reduction in the rate of demand expansion in money terms has led to a rise

in unemployed resources. Under these conditions it is not necessary to explain why unemployment of labor and excess capacity in the typical market fails to lead to a decline in prices and wages or to zero change. All that needs to be explained is why rates of wage and price increase fail to adapt fully and at once to the slackened rate of demand expansion—in short, why a fairly high positive rate of inflation does not immediately give way to a lower positive rate.

The Need to Disaggregate

It is often convenient to talk about the economy as if it were one large organization and to discuss its “behavior” in terms not very different from those used to describe the behavior of individual firms and households. We know, however, that the concept of a national economy is a highly abstract notion. Such an abstraction simplifies the complexity of the real world to the point where basic economic relationships can be grasped by those concerned with economic management, but the degree of simplification can be seriously misleading if carried too far.

The economy is not, in fact, a single entity, but rather a complex organism with a great many interrelated parts and a vast array of different markets, each of which has a number of participating firms, groups and individuals. It is these firms, groups and individuals operating in particular markets who determine particular prices and wages. Thus even if experience at the aggregate level were sufficiently extensive to permit reliable generalizations, we would still be uncomfortable in not being able to account for what happened in terms of the behavior of the decision-making units involved. It is the circumstances facing these individual units which condition their response to changing market forces, and the sum of these individual reactions shapes the response of the economy. Since, in fact, we have such a limited range of relevant experience for the economy as a whole it is essential that we test alternative hypotheses purporting to explain inflation by studying the behavior of firms, organized groups and individuals.

The Role of Uncertainty

If one bears in mind the complicated diversity of individual markets in which firms and individuals operate, it is little wonder that response to changes in overall economic conditions is far from swift. The market conditions facing particular decision-makers at any point in time differ widely and arise from many different sources. Some of these influences are specific to a particular enterprise, others are specific to a particular industry or region, and still others are related to general economic conditions. Of course, when overall economic conditions change, the situation in individual markets tends to alter in the same way; but this is certainly not true for all markets, especially when we are considering comparatively mild variations in general economic conditions such as those experienced over the last two decades.

Many sources of economic disturbance affecting particular product or labor markets are random, self-reversing occurrences to which firms would be unwise even to try to react since by the time these disturbances were perceived they would already be disappearing.

Changes in market conditions do not come neatly labelled for the benefit of those they affect. Perhaps a particular disturbance is simply a chance occurrence. Perhaps it is of more enduring character, but related specifically to the situation of the firm or industry. Perhaps it is of a more general character. But even when a particular economic decision-maker is aware that a general change in economic conditions is occurring, it is usually far from clear how the change will affect his own situation.

Thus most economic decisions are inevitably made in situations surrounded by a great deal of uncertainty. Not surprisingly, changes in market conditions are not perceived immediately, nor is the appropriate response at all clear. Considerable time may elapse before much reaction to changes in market forces can be expected to occur.

Uncertainty in Labor Markets

These considerations apply particularly in labor markets, and given the important role of unit labor costs in price determination which we pointed out in the previous chapter, are clearly of crucial significance. Labor is not some commodity with standardized specifications, like barley or coal, that can be acquired readily and easily through an organized market. Instead, individuals possess a very heterogeneous set of skills, characteristics and aptitudes that are relevant to employers. Similarly, a very wide variety of jobs are available in the economy, only some of which are appealing to particular individuals. This means that job-seeking and recruitment in the labor market often involve expensive and time-consuming processes of gathering information about available jobs and available job-seekers. It also means that it is virtually impossible for a particular job-seeker or employer to know fully the range of opportunities facing him, or to perceive very readily that circumstances are changing in ways requiring an alteration in existing patterns of wage-setting.

To see the nature of these problems more clearly, it is worth considering under what circumstances an employer might be induced to offer unusually large wage increases. He would tend to give increases larger than those generally considered to be the norm in relevant areas of the labor market when he wants to make it easier to attract people to his employ, or to make it easier to keep those who are working for him from leaving. This circumstance will normally arise when he feels that he is facing increasing problems in recruiting new employees or keeping his present ones. For this to occur, not only must existing or potential workers believe that their chances of getting better jobs elsewhere have improved, but the employer must perceive their reaction to that belief. Since people often resign in any case for other

reasons, and since other factors may also affect how easy it is to get workers, it is no wonder that it may take some time before the need for a different wage policy becomes evident.

It is equally difficult for employers to recognize a change in the labor market conditions facing them that would make wage increases smaller than the prevailing norm appropriate. One sign of such a change would be that employees were not resigning for pay reasons and would not leave even if lower than normal wage increases were forthcoming. Another indication of an easier labor market would be less difficulty in filling positions at the going wage rate or even lower rates. Since the circumstances facing an individual firm are often affected by random influences, however, it may well take some time before it is recognized that these indications of an easier labor market are the result of a general change in economic conditions.

Uncertainty about what is happening in particular labor markets leads to delayed reactions to a general change in economic conditions, and these response lags are increased by the time dimension of transactions in labor markets. It is easy when considering the effect of changes in supply and demand conditions in any particular market to slip into thinking of that market as generating price responses by a kind of continuous auction process. A moment's reflection on the nature of the labor market, however, makes it clear that there are very few cases indeed in which methods of granting wage and salary increases permit such immediate flexibility in rates of employee compensation.

Indeed if one is looking for an analogy, decisions on the part of employers and employees which determine the size of wage increases are more like decisions by landlords and tenants which determine property rents than they are to the bids and offers of participants in an auction market. This is obvious in the case of collective bargaining agreements extending over one, two or three years. Unlike someone offering an apartment for rent, the unionized employer is not of course guaranteeing the employment of particular union members for the contract period, but he is agreeing that over the life of the agreement he will pay stipulated wage rates to his employees.

It is perhaps less obvious that something very similar to arrangements of this kind exists even where there is no formal collective bargaining agreement and no union. Thus if wage increases are given annually, in effect the firm is entering into an agreement with employees for that period of time.

This periodic characteristic of most wage-setting means that there are limits to the extent to which there can be an immediate response to changes in economic conditions. At any point in time arrangements will already have been made stipulating the rates of compensation which will be received by most employees, whether for the next three months or for the next three years. Barring a very drastic change in circumstances these will in fact be the rates paid over the next three months or three years even though economic conditions may already be changing substantially. Thus even if there is a recognized change in labor market conditions generally employers

will have a tendency to postpone adjustments until the usual time for pay revisions comes around again. To the extent that an increased demand for labor is reflected in newly settled pay increases, there will of course be an immediate rise in the month-to-month average of wage and salary increases. It may take as much as a year, however, before most of the wage structure has adjusted, and for those employees with two or three-year contracts the adjustments will come even later. Similar delays in wage adjustment will occur when the change in labor market conditions is in the opposite direction.

Long-Term Considerations in Wage Determination

Once it has become widely recognized that a general change in economic conditions has occurred and the customary time has arrived for revising wage and salary levels, it might be expected that the altered situation in labor and product markets would quickly be reflected in the decisions taken. Since any such effect either on union or on non-union wage settlements in recent years has been surprisingly limited even after a considerable lapse of time, something more appears to be involved than simply a lagged reaction. In considering what these additional factors might be, we begin with a discussion of non-union labor markets, postponing until later the question of what effects the existence of unions might be expected to have on the process of wage adjustment.

What needs to be explained is why, when it has become evident both to employers and to employees that a substantial change has in fact taken place in labor market pressures, that the average size of pay increases shows such a limited reaction.

The answer may be that even if employers and employees have both come to recognize that at least a temporary change in the pressure of demand for labor had occurred, employers may not feel it to be in their long-term interest to take advantage of what may turn out to be a temporary situation. Instead, they may prefer to continue to offer something close to past wage and salary increases unless and until it becomes clear that the change is more than temporary.

It is not difficult to see why employees would prefer customary pay arrangements under which temporary economic set-backs brought little or no reduction in the usual size of wage or salary increases. If employees set a high value on wage treatment of this kind, it may also be advantageous for the firm or organization to maintain a reputation for being a "good employer" in this regard. Such a reputation may make it possible to get and keep a higher quality labor force for the same price, or one of equal quality at a lower price, than would be required if there were less stability in employer-employee relations.

The emphasis many employees place on security is a consequence of the fact that for most people the bulk of their income is derived from their jobs, rather than from material wealth or property. Markets in jobs have

important differences from markets in other assets. In the first place a man cannot make a permanent sale of his services nor can he even lease them on a long-term basis, since indentured labor is illegal.¹ Moreover, given that the individual must "own himself" there is no easy way in which he can diversify. He cannot exchange a piece of his equity in himself if he is a plumber in Toronto for a share of a dentist in Vancouver. This places him in a vulnerable position. If the price of his particular skill were to fluctuate like that of a commodity on a free market, the individual would be faced with a considerable measure of insecurity.

There is a good deal of evidence that most people are averse to risk—at least when a significant proportion of their total assets and income is involved—and studies of behavior in financial markets and the existence of the insurance industry tend to confirm this. Risk aversion means that many employees in an uncertain world will pay something to reduce that uncertainty; that is they will prefer a lower expected average real wage with a smaller potential variability, to a larger expected real wage with the prospect of wider variation. Many employers with reasonably stable demands for labor over the course of business fluctuations can go a long way towards meeting this preference of many of their employees. Some, particularly governments, can offer both job security and an implicit guarantee that wages and salaries will be kept broadly in step with comparable rates of pay elsewhere. Some private employers can offer virtually complete job security for all their regular employees together with a reputation for "fair" treatment. Other private employers faced with wider fluctuations in output can only offer a reasonable measure of job security for their established people, but they too can develop a reputation for basing their treatment of employees on considerations which are as long term as their economic situation permits.

This analysis may go some distance in explaining why few firms react to an excess supply of labor by holding down wages and salaries and by bringing in lower cost recruits to replace some of their existing employees. If a firm is prepared to grant wage increases higher than those required by current market conditions, and if it is also prepared to retain some existing employees even when the return in terms of current output² is well below the price they are paying for them, then there will be a sharp fall in recruiting and a form of "job rationing" will take place at the existing wage³. Those who have ration coupons—i.e., those with jobs—get something like their usual wage increase, while those without jobs cannot

¹ The market for university teachers is sometimes described by those looking for appointments as a slave market. When permanent tenure enters into the bargain in this market, however, it is the employer rather than the "slave" who binds himself.

² It will be worthwhile for firms to retain employees at some current loss in order to avoid future hiring and training costs. It is suggested in the text, however, that even higher current losses are justified if by establishing a reputation as a good employer the firm is able to hold equivalent staff at lower rates over the long run.

³ This "job rationing" gradually disappears as demand rises and firms find it increasingly difficult to obtain recruits at the wage they are offering. Of course, in situations where unions have been able to raise the wage well above the free market price some "job rationing" may exist at all levels of demand.

easily get employment even if they would be prepared to undercut the market price. For the firm, buying less expensive labor would mean displacing some existing employees with consequential bad effects on personnel relations, and in any event the reduced price might still be above the immediate value to the firm of the labor services involved. Thus a different policy is followed with respect to labor than with respect to other cost elements. A manufacturer may ruthlessly replace one source of materials by another if the new supplier is prepared to shade the price, but he is usually much more loath to do this if people rather than things are involved.

The tendency to treat labor in a quite different way from other inputs has led to much stress being placed on the "social" aspects of labor markets. In a recent revision of his *Theory of Wages* the English economist, Sir John Hicks, recalled the attention he had given to this aspect of the labor market in his first edition 40 years ago, and pointed out the importance in this market of confidence in fair treatment over time and the avoidance of feelings of injustice. To the extent, however, that a "good employer" can obtain economic benefits over the longer run from the employment and pay practices associated with such a policy, his apparent "non-economic" behavior in the short run is capable of "economic" explanation in a longer-term perspective.

The extent to which firms and organizations will think it worthwhile to be "good employers" in order to maintain morale and avoid the loss of valued personnel will vary from firm to firm and industry to industry. Some firms in some industries rely sufficiently heavily on casual employees that there is little incentive to use techniques designed to maintain a good continuing relationship. In a number of these cases pay scales will be heavily influenced and sometimes determined by the legal minimum wage. In others, pay increases will respond fairly quickly to the difficulty or ease of hiring and retaining employees.

On the other hand, many firms and organizations have developed techniques which keep their employees reasonably happy without management having to spend an inordinate amount of time on personnel matters. As we shall see when we discuss the results of our empirical research, there has been a widespread adoption in recent years of "scientific" pay practices in which the pay increases of a firm or organization are related through pay surveys to the wage and salary increases given elsewhere. This lends a certain automatic quality to pay decisions and ensures that, except in the face of a very serious change in the fortunes of an individual company, a scaling down of pay increases may have to become fairly general and widespread before it has much effect on the pay increases of a particular firm.

There is reason to suppose that when firms have long-term pay policies this will have an asymmetrical effect on wage changes in response to changes in labor markets. Thus, when labor markets weaken the firm may feel it desirable to continue matching the increases of others unless there has been

a very drastic decline in its earnings. For some time, therefore, wage increases may not decline very significantly in the face of greater ease in hiring and retaining employees. On the other hand, when labor markets tighten and firms are no longer able to obtain enough employees they will find it profitable to pay what is necessary. Thus an equivalent change in labor market pressures may produce bigger increases in pay raises when the market tightens than the decreases produced when there is an equivalent degree of slackening.

We have now analysed some of the reasons for lags in wage response in non-union labor markets, and pointed out that if the changed conditions in labor and product markets are thought to be only temporary, there may be very little response at all. We now turn to an analysis of the unionized labor market.

The Effect of Unions on Wage Determination

The fact that unions are involved does not alter the problem of recognizing that a change in economic conditions has occurred. It is true that union leaders may be in a better position to assess the developing economic situation than individual employees, but the wishes and views of the union membership will necessarily play a large part in the decisions taken. Thus here, as in the non-union sector, there will be a good deal of uncertainty about the prospective market situation facing the firm, industry or the economy generally.

In addition, there is a time dimension to union contracts which 'is generally longer than that associated with periodic pay increases in non-union situations⁴. Thus the opportunity to react to a change in economic conditions is often subject to longer delays than when no formal bargaining takes place. Moreover, bargaining takes time and this in itself introduces further delays. Finally, the contract period extends for a considerable period ahead and this limits the degree of flexibility in the size of wage adjustments that can be expected.

We shall return to a discussion of these and other influences on the response of union settlements to changes in economic conditions. Before doing so, however, we digress briefly to consider the views of those who regard unions as a chronic source of upward pressure on wages and prices.

It is easy to understand how views of this kind come to be held. One of the main functions of unions is to try to raise the wages of their members. Since this is almost invariably done in the face of opposition from employers, it appears obvious that union activity usually results in higher wages than the employer would be willing to pay in the absence of the union.

In general, this is in fact the case. By bringing collective pressure to bear on their employers backed by the threat or use of strikes, unions are ordinarily

⁴ While they are longer in the sense relevant here, they are not, of course, longer than the kind of implicit "contracts" we referred to in the earlier discussion of non-union labor markets.

able to win more favorable working conditions and higher rates of remuneration for their members than they could obtain otherwise.

The extent to which unions can accomplish these ends is subject to limits, however, since the process is not without consequences both for the union members and for their employers.

With given productivity increases, higher relative wages involve higher relative costs for the industry and result in either a reduction in profit margins or higher relative prices for its output. Higher prices in turn means that less output can be sold; the size of the reduction being dependent on the extent to which close substitutes for the product exist, and the extent to which the costs of competitors are also being pushed up.

The latter consideration suggests that the ability of unions to raise wages is greater when they can put pressure on most of the major suppliers in an industry than when they operate in only a small part of an industry. Even when they affect all of an industry, however, the usual result of higher wages is to raise unit labor costs and thus to reduce output and employment. The reduction in employment will be the greater the more readily employers are able to substitute other factors of production for labor.

It follows from these considerations that any union, be it large or small, is faced with a trade-off between levels of compensation and levels of employment for its members, and at any point of time it must decide how far it is desirable to press demands for higher wages. Given that these decisions have to be reached in an on-going economy with money wages rising year by year and a good deal of uncertainty about the market conditions likely to be facing the firm, the industry or the economy, these are difficult decisions to reach.

Over the years, however, such decisions are taken, bargaining occurs, trials of strength take place and unions obtain differentially higher wages for their members, the size of such differentials depending on the relative strength of the unions involved. Given the existence of these differentials, the question for unions is whether it is in the interest of their members to try to widen them further, even though this may adversely affect the amount of work available for their members.

On the face of it the answer seems to be clear. If the position of unions becomes more powerful than in the past, or if they learn to exert such power as they possess more vigorously than in the past, they may be able to widen even further the existing gap between the wages received by their members and those received elsewhere in the economy. In the absence of changes of this kind, however, it is difficult to see why these differentials would widen. Unless the extent of unionization of the labor force has increased, or the powers of unions have been strengthened, or they have learned to use their power with greater vigor, a convincing case cannot be made that the mere existence of unions results in continuing upward pressure on wage levels generally.

It has sometimes been argued that while unions alone cannot create inflation, they can do so in conjunction with those responsible for demand management. The easiest way to visualize this possibility is to think of a situation in which virtually all employees in a country belong to one big union. If, given the rate of demand expansion, the members of this union force large wage increases on employers, then unemployment will rise. If in response to public outcry against rising unemployment the government raises the rate of demand expansion, this will make possible an increase in prices, a decline in the rate of increase of real wages, and a resulting reduction in unemployment. The one big union, seeing its money income increases eaten up by price increases, could then demand another large increase in money wages and the process would be repeated.

It is evident that even if there were one big union and it were in a position to impose its will on the economy, it might not be able to bring about a rise in the rate of real wage increase through this technique. The conclusion might then be reached that bargaining should be on real wages rather than money wages and it would then not be possible for the government to avoid unemployment by lowering real wages through inflation.

In the case of North America, it is relevant to this argument that the labor forces of Canada and the United States cannot be described even approximately as being organized in one big union. It is true that there is no definitive way of determining the total influence of unions. It could be argued that the statistics which show only a third of Canadian employees as members of unions understate their influence. Many non-unionized employees of unionized firms obtain the same increases as unionized employees and there are many firms which regularly adopt union scales or better as a means of avoiding unionization. It could be maintained, therefore, that the proportion of the Canadian labor force which has its wages and salaries determined by union agreements is closer to one-half than to one-third.

It could be argued equally easily, however, that there are vast differences in the power of various union groups and that there are employee groups which are not formally certified which exercise more power than many unions. Any quantitative measure of those able to exercise a significant influence over their own wages and salaries is thus open to question. What is not open to question is that, with the degree of unionization in Canada between 1958 and 1964 very similar to that of recent years, inflation was not a serious problem during that period. It was not until a rapid expansion of demand set off a rise in wages and prices that conditions arose which lent some plausibility to the union-push theory. On the other hand, in a number of European countries, many informed observers have reached the conclusion that events can be most effectively explained in terms of the one big union hypothesis.

Both employers and unions are frequently baffled by the contention of many economists that there is considerable doubt that unions have had any substantial effect on the distribution of income between employees and

owners of wealth or property. The argument is a relatively straightforward one. Granted that unions can raise money wages in those parts of the economy in which they exercise their power, the level of employment in those sectors is adversely affected. Those who cannot find work in unionized industries may remain unemployed for some time, but over the longer run they will find their way into employment in other sectors. The pressure of labor supply in the latter areas of the economy will tend to lower relative wages. It is possible that the net effect will be to lower the average rate of return on capital and thus shift income from property owners to employees, but in many economies this does not appear to have happened. In an open economy like Canada's with large international flows of long-term capital, it is difficult to see how domestic labor practices could in fact have large or long-lasting effects on returns to investment without also having substantial economic effects of a more general kind. If returns to property are not reduced significantly as a result of union activity, the gains won by employees in the unionized sectors of the economy must be offset by correspondingly lower wage and salary increases in other sectors.

Whatever the long-run effect of unions on the share of real income accruing to labor, it seems clear that in the absence of an increase in union power or an increased use of that power, there is no reason to expect the average rate of money wage increases to become higher simply because a significant proportion of the economy's work force is unionized. On the other hand, the timing of response of such increases to changes in market conditions could be affected. We have already indicated that there are reasons for expecting longer lags in the wage adjustment process when collective bargaining is involved than when it is not. These lags include the delay before contracts come up for settlement, the time taken in bargaining and the length of the future period over which contracts take effect. When employers complain, however, about the unresponsiveness of union demands and union settlements to a change in economic conditions, it is not merely delays of this kind that they have in mind.

On the face of it there is a vast difference between the circumstances in which wage increases are granted in non-union situations and in unionized employment. In the one case an employer may, of course, decide to continue to give substantial pay increases until it is abundantly clear that any change occurring in the economic climate is more than temporary. In the union situation, however, an employer is faced with what looks like a much harder choice. Either he must grant a wage increase which he thinks is excessive, or he must be prepared to undergo a lockout or risk a strike with all the short-run consequences for profitability which such action implies. Duress of this kind appears quite unrelated to the considerations influencing wage decisions in the non-union sector.

It remains true, however, that both employers and unions must reach a judgment on the extent to which a change in market conditions is merely temporary or more fundamental and long lasting. If there is a difference

of view between management and labor on future market prospects, with employers more pessimistic than the unions, this disagreement may well be reflected in a rash of work stoppages.

It would appear that unanticipated inflation frequently tends to lead to a divergency of view on future prospects. In Figure 7 the proportion of working days lost through strikes and lockouts in the last half-century is plotted against year-to-year changes in the Consumer Price Index. It is noteworthy that the largest annual time losses have come during periods of abnormally rapid price increase.

Empirical Evidence

The quantitative studies carried out for the Commission on the factors influencing the size and timing of wage changes in Canada have confronted the usual complexities involved in analyses of wage determination.⁵ In addition, they suffer from serious data limitations. It is unfortunately the case that we do not have enough relevant, detailed and reliable information on wages and salaries, fringe benefits, productivity, labor market conditions and income shares over a sufficiently long period to permit firm conclusions to be drawn.

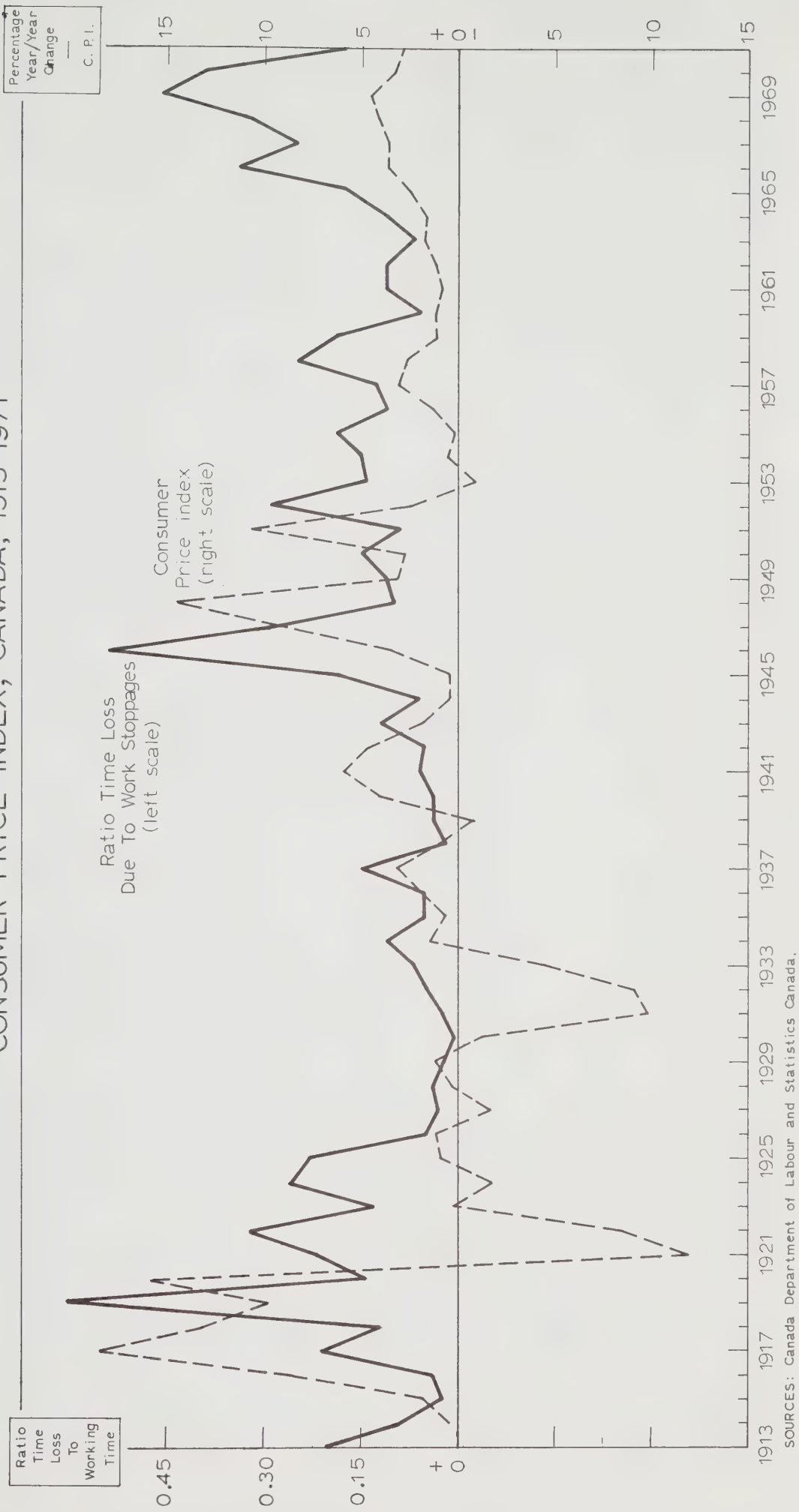
Our studies made use of the annual survey of prevailing wage rates compiled by the Department of Labour for major industrial groups, together with data on new wage settlements and base rates in force under major collective agreements in industries other than construction. In addition, use was made of series compiled by Statistics Canada recording average weekly wage and salary earnings, at much the same level of aggregation, and average hourly earnings in certain broad industrial divisions. These, unfortunately, are the only series on a monthly or quarterly basis which are available over any considerable run of years and are thus the ones on which research has concentrated even though they are inappropriate for many purposes. Various earnings, wage and labor-cost figures were employed to give a finer but still fairly general breakdown. In manufacturing industries where data are more reliable, average hourly earnings were examined both for the total and for major manufacturing groups, to establish the patterns shown over time and among various industries⁶. Finally, we have examined the wage changes of a limited

⁵ Our own studies include those by L. D. Taylor, S. J. Turnovsky and T. A. Wilson, *The Inflationary Process in North American Manufacturing*; B. L. Scarfe, *Price Determination and Process of Inflation in Canada*; J. G. Cragg, *Wage Changes in the Canadian Economy*; J. G. Cragg, *The Use of Proxy Variables*; G. G. Johnson, *Non-Union Wage Changes in Canada*; and W. Thirsk, *Regional Problems of Inflation and Unemployment*. Earlier studies include R. G. Bodkin, E. P. Bond, G. L. Reuber and T. R. Robinson, *Price Stability and High Employment*, Ottawa, Queen's Printer 1966, Economic Council of Canada, Special Study No. 5; G. L. Reuber, *Wage Determination in Canadian Manufacturing Industries*, Ottawa, Queen's Printer, 1968, Prepared for the Task Force on Labour Relations; G. Saunders, *Wage Determination in Canada*, Canada Department of Labour, Occasional Paper No. 3, 1965.

⁶ This investigation is contained in Taylor, Turnovsky and Wilson, *op. cit.* The wider investigations, which are even more hampered by the lack of information are found in Scarfe, *op. cit.*, and Cragg, *op. cit.*

Figure 7

ANNUAL TIME LOSS DUE TO WORK STOPPAGES AS A PERCENTAGE OF ESTIMATED
TOTAL WORKING TIME, AND YEAR-TO-YEAR CHANGE IN
CONSUMER PRICE INDEX, CANADA, 1913-1971



sample of individual firms by interview, questionnaire and a study of their reported wage rates⁷.

Studies based on this rather heterogeneous statistical information yield results which are broadly consistent with the hypotheses about wage and salary changes which have been put forward above. Particular studies, however, attach differing weights to the various factors involved, and the studies taken as a whole do not provide conclusive support for any one point of view. The findings of these studies contain enough anomalies to suggest that important issues remain unresolved, and that while more research may be needed, at least at present the gaps in the available information preclude the establishment of firm conclusions. This is not surprising. The statistics are inadequate in various ways, and it will be a long time before information is available of the kind needed to narrow the theoretical and empirical differences which still characterize debate on the determinants of wages and salaries.

The general conclusions of our studies are as follows. First, it appears that demand pressures in the labor market are an important determinant of wage and salary changes. In some cases these labor market conditions are best represented by the unemployment rate; in others, by vacancies, by changes in employment or by a combination of these quantities. Some studies, though not all, suggest that demand pressure in product markets and the level of profits may have additional effects.

Second, the studies tend to find that past experience with respect to inflation plays a role of the kind suggested in our discussion of implicit long-term arrangements between employers and employees. Thus, given the degree of demand pressure in the labor market, wages will increase more rapidly the more rapid has been inflation in the recent past. In some cases this effect is caught by past rates of changes of prices, in others by past rates of change of wages. In either instance, the finding is usually taken to indicate the importance for the wage-setting process of expectations formed on the basis of past experience. An additional, though related, factor is prevailing rates of pay, or recent pay increases, in certain other industries, confirming the belief that as employers and employees become aware of rates of pay in comparable occupations wages in their own industry tend to be adjusted.

There are also cases where investigators find that changes in wages in the United States have an effect on Canadian wages⁸. This has often been regarded as a non-market form of emulative behavior, but it is important to remember that general economic conditions in Canada are typically very much affected by those existing in the United States. As a result, rates of increases of wages in the United States may well provide a useful indication of the order of magnitude of increase that would be warranted by conditions in the Canadian market. This question will be discussed in greater detail in a later chapter. Quantitative studies of wage change have two other features

⁷ Cf., Johnson, *op. cit.*

⁸ Cf. especially Bodkin, Bond, Reuber and Robinson, *op. cit.*, and Taylor, Turnovsky and Wilson, *op. cit.*

which bear on the present discussion. First, they generally show that there are long delays before the full effects of the changes in market conditions which produce wage changes are realized. This, of course, is consistent with our discussion of the uncertainty that is particularly apparent in the labor market and with the mutual desirability of long-term arrangements. A second finding, indicating asymmetry in the response to unemployment changes, is consistent with the views expressed earlier about the implicit understandings that exist between many employers and their employees. It is found in most cases that starting from any particular unemployment rate, a given reduction in the rate is likely to lead to a greater acceleration of average wage increases than the amount of deceleration brought about by a comparable rise in the unemployment rate. It thus appears that greater losses of employment are involved in reducing the average size of wage increases by a stipulated percentage than the employment gains recorded when the average size of such increases rises by a similar percentage.

There are hints in some of the studies that the increasing share of income going to income taxes has been a source of upward pressure on wages through its adverse effect on levels of take-home pay⁹. In general, of course, efforts to offset the effects of the progressive income tax by increasing nominal wages and salaries cannot fully succeed, since rising average wage levels merely tend to produce a still larger share for taxes. Nevertheless, the public's attempts along these lines to resist the tendency of governments to claim an increasing share of income may have exacerbated the problem of controlling inflation.

The existence of substantial lags in the adjustment of wages to changing labor market conditions, together with the influence of past price and wage increases on current wage increases, mean that the connection between unemployment and inflation is not a simple one between less unemployment and higher rates of wages and price increase. Instead, the nature of the dilemma facing the economy is that low rates of unemployment tend to be accompanied, at least for a time, by accelerating rates of increase of prices and wages¹⁰. Thus to restore reasonable stability even in the rate at which prices are rising may, in the absence of other measures, require substantial unemployment once severe inflation has been allowed to develop. It also follows from these quantitative studies that if reliance were placed on demand restraint alone to deal with an entrenched inflation, a return to more modest rates of wage increase might well involve a long period of abnormally high unemployment.

In addition to carrying out broader quantitative studies the Commission initiated some research which concentrated more closely on the wage determination decisions of particular non-union firms in various parts of the country.¹¹ Some of the conclusions of this research are quantitative in nature

⁹ Taylor, Turnovsky and Wilson, *op. cit.*

¹⁰ We discuss more fully the question of acceleration of rates of increase of wages and prices when the unemployment rate is low in Ch. VI.

¹¹ See G. G. Johnson, *op. cit.*

but many of the more interesting responses drawn from questionnaires and interviews are qualitative in nature. The results of this study suggest that factors on both the supply and demand side of the market have contributed to the recent lack of responsiveness of wage increases to the existence of economic slack.

In discussing the extent to which pressures in the labor market had eased since the end of the 1960s and firms had experienced a more ready supply of labor, a number of employers pointed out that in fact the availability of willing and qualified people had not altered as much as might have been expected. Some support for this point of view is to be found in the recent behavior of the unemployment rate for males aged 25 and over. This rate reached a peak level of 5.6 per cent in the summer of 1970 and has since declined below five per cent. In the recession of the early 1960s, by contrast, it had reached a peak of 7.8 per cent.

Various factors were mentioned as contributing to this limited change in labor availability. These included the improved access of unemployed persons to private and public support, which allowed them to remain without jobs for longer periods and to be more selective in the jobs they wanted. This was frequently coupled with reference to changing attitudes to work, resulting in people effectively withdrawing from the labor market temporarily or permanently, although still considered to be unemployed.

Reference was also made by a number of employers to the effect on their labor costs of increases in minimum wages in recent years. A number of firms which had made a practice of operating close to minimum wage levels found it necessary to make upward adjustments in their wage structures. Table V includes an index of average minimum wage rates taking into account industries under both federal and provincial jurisdiction and using as weights the number of workers employed. This can be compared with the indexes of general wage rates, the industrial composite of average weekly wages and salaries, and average hourly earnings in manufacturing. Between 1965 and 1970 the average level of minimum wages rose by about 56 per cent while the other indexes of wage rates or earnings rose by 39 to 44 per cent. The further increase in minimum wages in 1971 was only marginally below the other three indexes. In view of the very large increases in average minimum wages which occurred in 1969 and 1970, it is not surprising that this appeared in the results of a survey made in 1971. Frequent mention was also made of increased competition from the pay scales of government.

These observations by private employers have been voiced often enough in the past not to occasion any surprise when they turn up in the results of a survey. What is perhaps more interesting is the impression gained of changing methods of handling wage and salary administration in a number of non-union firms, and the effect this may be having on the wage adjustment mechanism. What has happened in recent years is that a number of large non-union firms have adopted wage and salary administration plans often

referred to as job evaluation plans. The spread of practices of this kind has resulted from a desire to make wage-setting procedures more systematic and less arbitrary, thus giving employees more confidence in the “fairness” of the decisions taken.

TABLE V
 Indexes of Minimum Wage Rates and Other Wage Measures,
 Canada, 1965-71
 (year-over-year percentage changes, 1965 = 100)

	National Average Minimum Wage Rates		General Wage Rate Index		Average Weekly Wages and Salaries, Industrial Composite		Average Hourly Earnings Manufacturing	
	Index	Y/Y Change	Index	Y/Y Change	Index	Y/Y Change	Index	Y/Y Change
1965.....	100	—	100	8.9	100	5.2	100	4.9
1966.....	109.7	9.7	106.4	6.4	105.9	5.9	106.1	6.1
1967.....	115.1	4.9	114.5	7.6	113.0	6.7	113.2	6.7
1968.....	122.6	6.5	123.4	7.8	120.8	6.9	121.7	7.5
1969.....	135.5	10.5	133.1	7.9	129.3	7.0	131.6	8.1
1970.....	155.9	15.1	144.0	8.2	139.3	7.7	142.0	7.9
1971.....	168.8	8.3	156.5	8.7	151.3	8.6	154.7	8.9

There is a strong tendency for wage and salary administration plans of this kind to tie together increases occurring within the same firm, and to relate increases in the whole pay structure to those being granted by other employers. The effect is to reduce the responsiveness of the firm to changes in the ease or difficulty with which it can obtain or hold suitable personnel in its own immediate labor market. This means that a fairly wide response by a number of employers is necessary before the information obtained from pay surveys indicates the need for downward adjustment in the wage and salary increases granted by a particular firm.

These changes in wage-setting arrangements have had the effect of lessening the dependence of wage decisions on current labor market conditions and increasing their dependence on past rates of wage increase. In line with our earlier hypothesis on the nature of the long-term arrangements in labor markets, there appears to be some asymmetry in the process. Firms are prepared to give significantly higher increases in response to extreme tightness in the market for particular skills but are less likely to give sharply reduced increases in the face of extreme ease.

The tendency for large non-union firms to relate their pay increases very closely to those of other employers widens the network of relationships which binds together wage and salary increases over large areas of the economy and makes them less responsive to changes in current economic conditions. It has long been recognized that union demands and collective

bargaining settlements are frequently very much influenced by settlements obtained elsewhere in the economy. It has often been thought that in non-union sectors of the economy these responses would be much more flexible and less tied to what has happened or was happening elsewhere. There are examples to be found of considerable responsiveness by employers and employees to the ease or difficulty of finding jobs or suitable workers in their own labor markets. It appears, however, that institutional developments

TABLE VI
Duration of Major Collective Agreements
(as percentage of total number of agreements)

	Under 18 months	18-29 months	30 months or over
1954-59.....	47	43	10
1960-65.....	25	47	28
1966-71.....	16	52	32

SOURCE: Canada Department of Labour. Agreements covering units of 500 or more employees, excluding construction.

TABLE VII
Average Duration of Major Collective Agreements
in Canada, Signed Each Year from 1953 to 1971
(months)

	Weighted By Number of Agreements	Weighted By Number of Employees Covered
1953.....	15.9	15.6
1954.....	16.5	18.7
1955.....	16.5	16.5
1956.....	21.1	22.0
1957.....	19.2	17.6
1958.....	20.6	21.8
1959.....	22.9	22.6
1960.....	21.5	21.3
1961.....	22.1	21.5
1962.....	24.2	24.0
1963.....	24.4	24.8
1964.....	25.0	24.7
1965.....	28.3	26.7
1966.....	26.7	27.3
1967.....	25.1	24.5
1968.....	25.1	24.8
1969.....	24.8	24.0
1970.....	25.5	25.8
1971.....	25.5	25.3

SOURCE: Economics and Research Branch, Canada Department of Labour.

in the non-union labor market in recent years have significantly reduced the degree of responsiveness of wage setting to current economic conditions.

So far as union wages are concerned, a comparison was made of the magnitude of increases in average earnings over the decade of the 1960s by industrial groupings which varied widely in terms of their degree of unionization. In general, the size of gains in average earnings in relation to degree of unionization failed to show any systematic pattern.

On the other hand, there is evidence that the average term of collective agreements between unions and employers has lengthened considerably since the 1950s. Data compiled by the Canada Department of Labour showing the percentage of agreements classified by duration for three successive six-year periods beginning in 1954 are given in Table VI.

The lengthening term of collective agreements in Canada over the last two decades can also be measured by the average length of major agreements signed each year. In Table VII, the estimated average duration of contracts is shown for recent years, weighted both by number of agreements and by number of employees covered.

chapter three

PRICES, PROFITS AND INFLATION

Introduction

Given the analysis in Chapter II of how wage and salary levels move in response to economic forces, it could be argued that we have already gone a considerable distance in providing an explanation of how the prices of goods and services are determined in response to changes in market conditions. After all, over a wide range of the economy prices can be thought of as made up of production costs per unit plus a mark-up. Costs in turn are in large measure made up of direct labor costs or labor costs entering indirectly through the prices of materials or services purchased by firms. For most sectors of the economy, therefore, the behavior of prices is dominated by changes in the trend of labor costs¹. Changes in profit margins and similar returns to property in response to changes in economic conditions are generally of secondary importance in explaining price movements.

Returns to Capital as a Proportion of the Price of Output

The limited role of profits or of property income as a whole in the determination of overall price movements is sometimes illustrated by quantitative analysis of the various factor incomes and other payments derived from the prices at which output is sold. For example, taking 1970 and 1971 together, these income components were roughly as follows. About 78 per cent of the Gross National Product was made up of payments to factors

¹ In certain capital-intensive industries, of course, changes in the cost of capital dominate changes in labor costs as an influence on price movements.

of production, i.e., net national income at factor cost. The remaining 22 per cent was the sum of capital consumption allowances and indirect taxes less subsidies.

Since capital consumption allowances are not part of the net income of firms, it can be argued that they should be excluded from property income. Indirect taxes less subsidies are also not part of property income, and since they result from governmental decisions it can be argued that they too should be excluded from the factor payments under the control of firms when making price decisions.

We are then left with net national income at factor cost, of which roughly three-quarters is recorded as compensation for labor services and around one-quarter as returns to capital. It is this 20 per cent of Gross National Product, representing net returns to capital, which would seem to be the centre of any discussion on the role of mark-ups in influencing prices. Indeed, some would go further and suggest that it is the 10 per cent of the Gross National Product accounted for by pre-tax corporate profits which is the relevant magnitude for this purpose, a figure which indicates the relatively minor role of corporate profits in determining the level of prices in Canada.

This is not the only possible way of doing such arithmetic, of course, and somewhat different results would follow from the use of alternative concepts and estimating procedures for which an equally reasonable case could be made. The general impression left by such calculations would, however, be much the same. Compensation for labor services undoubtedly takes a much larger proportion of the total proceeds of sale of output than the share going to net profits, interest and miscellaneous investment income.

Those making a case that corporate profits have been a relatively unimportant source of our recent difficulties can reinforce their case by pointing out how sharply profits in fact responded to the decline in the rate of demand expansion around the end of the 1960s. From their high in the first half of 1969 to their low in the second half of 1970 total corporate profits fell by more than 10 per cent. Thus it can be argued not only that corporate profits are a minor element among the incomes derived from the price of output but also that they are highly responsive to a reduction in demand, and hence can hardly be blamed for contributing to the problem of continuing inflation during a period of economic slack.

There is something to be said for this point of view, but it fails to recognize the extent to which profits respond in a volatile way when demand growth speeds up as well as when it slows down. While profit margins are typically squeezed when demand growth slows down and thus have little to do with the persistence of inflation when unemployment is growing, by the same token the rapid growth of profits and widening of margins when demand growth accelerates obviously helps to initiate episodes of price and wage inflation.

It is easy to see why the economic system responds as it does to changes in the rate of demand expansion, but as we shall see later it is by no means easy to see how the nature of this response could be changed without the risk of adverse effects. Beginning from a position in which the economy has some unemployed capacity, a stepped-up rate of demand growth will have its first effect on output and employment. For the reasons discussed in the previous chapter it is not to be expected that the trend of wages will respond immediately. This means that while markets for output will have improved, the trend of normal unit labor costs (i.e., unit labor costs at normal levels of capacity utilization and normal productivity growth) will not at first reflect the strengthening of market demand conditions.

During this phase of quickened demand expansion actual unit labor costs will be moving in a way that is highly favorable to employers. The sharply rising volume of output will ordinarily lead to a rapid rise in productivity, reflecting the more effective utilization of labor within firms. The combination of a buoyant market for output, strongly rising productivity and a lag in the response of wage and salary increases to improved demand for labor will normally lead to a rapid rise in profits. This will happen even if output prices respond as slowly to changes in final demand as do increases in money wage rates, and such a profits bulge would be avoided only if there were a substantial slowing of the rate of price increase to reflect the parallel slowing of the rise of current unit labor costs. With the demand for output rising, however, market pressures tend to work against such a price response, and either as a result of the free interplay of demand and supply or because firms can raise prices without losing their share of the market there will be a tendency for the rate of price increase to accelerate rather than slow down.

The bulge in profits which occurs in the early stages of an acceleration of demand growth has feed-back effects on the economy. Rising profits provide encouragement for increased investment in plant and equipment and provide more cash flow to help finance such investment. In the past this has often meant that a moderate expansion which was gradually reducing the level of unemployed resources has become converted into an investment boom and eventually into a substantial overshoot of demand.

The same increase in profits which stimulates investment can also have a stimulating effect on wage demands and wage decisions, although the independent effect of enhanced profitability is difficult to disentangle from that of the strong demand for labor usually found at this stage of an economic expansion. To the extent that the wage demands of unionized employee groups and the wage offers of employers are influenced by the profitability of their firms or industries, the rise in profits helps to set the stage for larger wage and salary increases. Putting these effects together it is not difficult to see how the increase in profits generated by economic expansion can set in train the kind of cost and price increases which will later prove very difficult to reverse. It is thus not difficult to make the case that at least during the

initial stages of an inflationary outbreak the relatively small corporate profits tail can wag the whole economic dog.

The Response of Prices and Profit Margins to Changes in Demand

We now turn to how prices are determined and, in particular, to how they respond when economic conditions change. It will be recalled from our discussion of wage and salary determination that the existence of uncertainty together with the time dimension of wage-setting practices help to account for the long lags in the response of labor markets to changes in the rate of demand expansion. We also suggested that if employers and employees regarded a slowing of demand growth as only a temporary interlude, with inflation likely to continue over the longer run, it was quite possible that any such wage response would be relatively minor. This analysis seems to us to provide the main explanation for the trend of wage and salary increases, and hence of normal unit labor costs, during recent years.

The question then arises whether these same influences affect the size of the mark-ups over unit costs from which profits and other returns to capital are derived. It is evident that uncertainty raises difficulties in reaching price decisions which are very similar to those encountered in making wage decisions. The demand conditions which will prevail in the future for the output of the firm and the industry cannot be known with certainty. Moreover it is often difficult to appreciate and confirm changes in the demand situation which have already occurred, and it therefore takes time to make what are thought to be appropriate price adjustments.

This is not a problem for those who sell their output in organized markets where prices adjust immediately to balance off supplies and demands, and market participants must take the going price if they are to do any business. In fact, however, few products are sold in this way. A more typical pattern is that producers periodically set prices and then have to wait and see what level of demand will emerge. Since chance plays a large part in the day-to-day and week-to-week variations in demand, the discovery of underlying demand conditions and of the prices appropriate to these conditions is not clear and immediate.

The Commission's investigations of a wide variety of prices in the course of the price restraint program of 1970 confirmed that a substantial degree of uncertainty surrounds the making of many prices. Neither the exact timing nor the exact magnitude of the price changes could be fitted into a precise formula, and it was clear that the decisions involved were difficult ones. Indeed, it appeared that the outcome might well have been different had other people taken the decisions on the same evidence or had the same circumstances arisen at another time. This is hardly surprising since the market situations facing most firms at any point in time are highly complicated. For the same reason it is no surprise that prices do not respond instantaneously to changes in the market demand conditions facing firms.

The slowness of response that stems from the time required to appreciate that changes in the environment of the firm have taken place and to assess their magnitude is one form of delay. To this must be added lags in implementing decisions to change prices. Some of these may be almost mechanical in nature. A firm price contract may fix some prices for a period ahead, just as the issuing of a catalogue or the publication of a new price list may inhibit immediate changes. Moreover, the firms which set prices are interested in their earnings over the longer run. Given the likely reaction of customers to seemingly erratic pricing behavior, changing prices as frequently as in an auction market would not be a profitable strategy for firms to follow in many of the markets in which they sell. They are thus more likely to adopt a policy in setting prices that is likely to achieve acceptable results over a period of years than to attempt to react too closely to the immediate vagaries of the market. Indeed, responding to each short-run change in demand as it became evident might well have perverse results.

We have seen that there may well be some parallelism between the lags found in labor markets and those found in output markets, and therefore some parallelism in the response of wages and prices to changes in economic conditions. It is not surprising that there is also some similarity in the part played by expectations in the two markets. Those who set prices develop habits and strategies based on what has proved to be successful in the past. Following periods when prices generally have risen little and demand has been weak, counsels of prudence with respect to price increases may well prevail even when the economic climate seems to be improving. Conversely, following times when prices generally have been rising and strong demand has been experienced, there may be a tendency to believe that events will continue to justify price increases even though the immediate prospects might make them look dubious.

Economic Structure and Price Flexibility

In the above discussion it should be clear that we are discussing markets in which sellers have some degree of short-run discretion in choosing their prices. This element of discretion seems at odds with the image many people have of a competitive market—one in which the typical seller has no control over the price at which he sells. Before government marketing of grain, the grain farmer was a favorite textbook example of a competitive seller of this type. It has long been recognized that competition in modern economies rarely approaches the degree of “pure” competition found in some commodity markets where each seller is simply a price taker. Almost as rare is the firm with a clear-cut, unregulated monopoly. Rather, the vast majority of business firms lie between these extremes in a range which economists sometimes call imperfect competition. Such firms have some control over price, but their freedom of action is limited by the existence of other producers of similar products or of reasonably close substitutes.

Not only did the grain farmer of earlier years have no control over his selling price, but he also had very little in the way of steady or permanent employees. Most of the labor he needed, and frequently the land as well, was supplied by the producer himself or by his family. In response to a fall in demand, grain prices fell. Rather than reduce wages or wage increases, lay off employees, or work short time, the farmer and his family accepted a cut in the return to their own capital invested in the farm and to their own labor services.

We have already noted that the typical modern business firm has a substantial number of more or less permanent employees, and that it is significantly inhibited by information problems as well as by long-run profit considerations from cutting wages and salaries (or even moderating their rate of increase very sharply) during periods of excess labor supply. We now wish to consider the additional question of how much flexibility there is in the firm's margin over these costs in its price-setting behavior. Does the typical firm, imperfectly competitive or even monopolistic, use its discretionary power to delay its price response to changes in demand? Before turning to an analysis of the empirical evidence we have assembled in this connection, it is worth digressing for a moment to consider what economic analysis has to say about the effects of imperfect competition on the rate at which prices rise in the absence of uncertainty, that is, where economic units know what market demand conditions they face and will be facing in the future.

The Effects of Monopoly Power in Price Behavior

Traditional economic analysis holds that the mere existence of monopoly power, whether exercised by business firms, unions, professional groups or individuals, should not be expected to produce continuing inflation without a continuing rise in demand.

As we have noted, an individual business firm possessing some monopoly power is in a position to decide the price at which it is going to sell its product.² It is sometimes thought that this is enough to explain why there is a rise in the prices of goods and services sold by firms possessing some monopoly power. After all, the argument runs, if they can choose a higher price it is not surprising that they do so.

It is evident, however, that there are some difficulties here. It is clear enough that those firms possessing market power can charge higher prices at any given level of demand than they would otherwise be able to charge if there were more competitive conditions in their industry. Indeed, if they are interested in making as much profit as possible they not only can but will charge higher prices than under competitive conditions. The higher the price,

² There is, of course, a sense in which any firm even in the most competitive of industries, can decide on its own price, but if that price is above the competitive price it will sell nothing and if it is below it will shortly run out of capacity.

however, the less they sell and at some stage a further increase in the price will reduce rather than increase their profit. This is, then, the level of prices which will maximize their profit. If they are fearful of the entry of other firms or the possibility of governmental intervention and are concerned with how well they do taking one year with another rather than with making a sudden killing, the price charged may be lower than that which would maximize their profit in the short run. The general conclusion is, however, that at any given level of demand *higher* prices will tend to be charged by firms with some degree of monopoly power than they could charge otherwise, but these will not be *rising* prices.

Of course, if overall demand is rising strongly and continuously, and if we assume away uncertainty, prices of monopolistic firms will be rising over time in response to increases both in the demand for their output and in their costs. But these forces determining such price increases originate outside the firm, and similar price increases would just as surely be observed under such conditions in the most purely competitive of markets. On the same reasoning, a monopolistic firm would respond to a fall in demand by lowering its price, since the price level at which it realized its maximum profit would now be lower. The fact that we do not observe rapid response of this kind to a fall in demand is primarily due to the cost rigidities emphasized earlier. It is also, however, a reflection of the pervasive uncertainties which surround price-setting decisions, the rationality of price behavior based on rules of thumb which have proved useful in the past, and perhaps to a lesser degree the costs to producers and consumers alike of continual, erratic price movements.

What kind of price behavior would this line of reasoning lead us to expect over a series of economic fluctuations including periods both of boom and recession? Certainly we would not expect, as has sometimes been suggested, that firms with concentrated market power could succeed in raising their prices relative to competitive industries not only during periods of expansion but also during periods of recession—possibly by reducing their prices less under such conditions than firms exposed to strong competition. Why should monopolistic firms take several decades to exploit to the full such power as they possess to charge a relatively high price, rather than do so at once and then simply maintain their relative price advantage? Even if the extent of monopoly power in the economy were increasing steadily over time, the resulting long-run rise in the prices of concentrated industries could be expected to bring economic forces into play which would produce an offsetting relative decline in prices in competitive industries.

Another question of some interest is whether, during a period of expansion, there is any tendency for the prices of firms having some monopoly power to rise relative to those of firms selling under more competitive conditions. In the light of the preceding argument, this would imply that monopolistic prices fall relative to competitive prices during periods of recession. Are there systematic shifts in demand or in pressures on costs

that bear differently on concentrated than on non-concentrated industries over the course of business cycles?

It is difficult to find a clear-cut analytic answer to this question. To the extent that firms in certain highly atomistic industries resemble our hypothetical grain farmers, we might expect exceptionally large price increases in such industries during expansions and exceptionally small increases—or even substantial price reductions—during recessions. The price of the labor employed in such industries is relatively volatile, and quite apart from this, when firms are price takers what limits increases in their output is the higher unit costs involved in producing additional output. Thus, only with a rise in the industry's prices will any extra output be forthcoming at times of rapid demand expansion. As noted earlier, however, there are relatively few industries of this nature in modern economies.

Over the broad range of imperfectly competitive industries it is not easy to make any hard and fast judgments. Whether concentrated or less concentrated industries will have more flexibility in their wage and employment policy is not clear. Certainly in all industries, producers will be deterred from increasing their mark-ups by the extent to which competing suppliers are operating below capacity. It is difficult, however, to see why variations in the amount of excess capacity should differ systematically between highly concentrated and less concentrated industries.

In highly concentrated industries there may be special reasons for restraint in pricing policies during booms reflecting the fear, noted above, that high short-run prices and profits may attract new firms as well as government attention. Firms in a less concentrated industry may realize that high profits are likely to attract new entry, but given their relatively small size and consequent inability to affect the situation through their actions alone, they will have less incentive to hold down their prices. Certainly, it is the large firm in a highly concentrated industry that is likely to attract public—and therefore, government—notice. Thus there may be some basis, though a rather weak one, for supposing that more concentrated industries are likely to show more price restraint during expansions than competitive industries, together with less downward flexibility of prices in periods of slack demand.

Empirical Findings

When one turns to the empirical evidence on price-making in the Canadian economy, it seems to be consistent with the hypotheses outlined above³. This

³ The following paragraphs are largely based on three studies done for the Prices and Incomes Commission: B. L. Scarfe, *Price Determination and the Process of Inflation in Canada*, study prepared for the Prices and Incomes Commission (Ottawa: Information Canada, forthcoming), esp. Ch. IV; Lester V. Taylor, Stephen J. Turnovsky and Thomas A. Wilson, *The Inflationary Process in Canadian Manufacturing*, study prepared for the Prices and Incomes Commission (Ottawa: Information Canada, forthcoming) esp. Ch. V; and D. G. McFetridge, "Short-run Price Adjustment in the Canadian Manufacturing Sector" in *Essays on Price Changes in Canada*, prepared for the Prices and Incomes Commission (Ottawa: Information Canada, forthcoming).

is true with respect to the reasons prices rise, the existence of response lags, and the effect of concentration or monopoly power. While particular studies may disagree among themselves on the exact nature and size of the effects, a fairly clear overall pattern emerges. In broad outline this pattern also appears when U.S. price changes are examined⁴.

Research into price change suggests that four factors are at work. Each plays a separate role in price changes; that is, if one factor changes while the others do not, the price change described can be expected to occur. Of course, what usually happens is that all are changing simultaneously, and the outcome depends on the relative strength of the various forces at work.

First, when there is a rise in the demand for the output of an industry relative to its productive capacity, prices tend to rise. Further, a rise in prices tends to lower the amount demanded from an industry⁵. Conversely, when demand falls, relative to capacity, prices tend to fall. If at the same time unit costs were constant, it would be seen directly that the price change involved a change in the margin over unit costs. Usually, however, unit costs are also changing and, as we shall see, these changes too affect prices.

Second, prices tend to rise when there is a change in labor cost per unit of output at normal or trend rates of growth in output and productivity. Given the deficiencies of the information and the fact that "normal" unit costs cannot be observed directly but can only be inferred on the basis of rather arbitrary assumptions, it is interesting that nevertheless "normal" costs appear to be the operative concept in many of the cases examined⁶.

The prices of goods and services purchased from other industries and used in the production process represent **a third** influence in the determination of particular prices. These are often of very considerable importance to the individual firm. Changes in these costs, however, reflect price increases in other parts of the economy and are not properly regarded as a separate influence in overall price changes. They reflect how price changes are transmitted from one part of the economy to another, not how prices come under pressure in the first instance.

Finally, prices in Canada tend to rise or fall when the prices of corresponding goods or services in the United States rise or fall⁷. We shall return to this factor in a later chapter.

On other issues, the conclusions emerging from the data are somewhat less clear-cut. For example, there is some evidence that prices tend to rise when capital costs rise or when taxes on profits rise⁸. The evidence, however, is a good deal weaker and the propositions much more in doubt than those we have already discussed. All these findings refer specifically to

⁴ Cf. Taylor, Turnovsky and Wilson, *op. cit.*, Ch. VII.

⁵ Cf. Scarfe, *op. cit.*, Ch. IV.

⁶ It is possible that difficulties in identifying "normal" unit labor costs explain why they have not been found to be clearly relevant in other cases.

⁷ The study by Scarfe, *op. cit.*, is an exception here. This factor is not stressed by him largely because he found it of minor importance rather than because he did not consider it.

⁸ Cf. Taylor, Turnovsky and Wilson, *op. cit.*, Ch. V.

industry selling prices rather than to the prices paid by consumers. Little relevant statistical information exists to allow one to pursue the price-formation process through distribution channels⁹.

The second major issue concerns lags in the response of prices to the forces which make them change. Here again the story told by the data seems very clear and the studies find that there are indeed lags of some importance¹⁰. Thus the response lags which we have been stressing in our discussion of inflation arise not only from the delays involved in the process of wage change, but also from delays in the price response to changes in demand or in costs. Furthermore, it seems that these response lags differ among various industries, with some responding more quickly than others. Thus the process of price adjustment to change either in general demand conditions or in general cost conditions is likely to involve substantial temporary variations in relative prices. It also appears to be the case that the speed of price response to changes in underlying influences is often different depending on which factor—demand, labor costs, material costs, or foreign prices—has changed¹¹. This may help to account for the striking degree to which short-term relative price change occurs in the Canadian price system¹², a feature which cannot help but increase the uncertainty surrounding price decisions since other price changes are an important input into those decisions.

These response lags are, in part, evidence of the existence of discretion in the setting of prices. However, the pattern does not seem to be related in any clear way to industrial concentration or monopoly power. It has been suggested that powerful firms may react more strongly or more quickly to an increase in demand than to a decrease. Since there is always a good deal of variation in demand among industries even when overall demand is growing steadily, it can be argued that this may impart an upward or inflationary “bias” to the economy, since price increases made by those firms whose demand is rising will not be fully offset by the price decreases of those firms whose demand is falling¹³.

Different price responses to increases in demand from those occurring when demand decreases can be observed in certain sectors of the Canadian economy¹⁴. However, the sectors involved constitute a distinct minority of the industries in the economy. Moreover, some of the industries involved appear to respond more quickly to weak rather than to strong demand, whereas the reverse might have been expected. Thus little overall support

⁹ Cf. M. Whybrow and C. Wiseman, “Trade Margin” in *Essays on Price Changes in Canada*, which discusses the difficulties and commences analysis in one of these areas.

¹⁰ The McFetridge study is an exception, but he did not consider the possibility explicitly.

¹¹ Cf. Taylor, Turnovsky and Wilson, *op. cit.*

¹² Cf. J. G. Cragg and H. T. Young, “Patterns in Price Change” in *Essays on Price Changes in Canada*, study prepared for the Prices and Incomes Commission.

¹³ Cf. C. L. Schultze, “Recent Inflation in the United States”, Study Report 1, *Study of Employment, Growth and Price Levels*, Washington, 1957.

¹⁴ Cf. Scarfe, *op. cit.*, Ch. IV

can be found for the view that asymmetries in the speed of price response have played a major role in the process of inflation¹⁵.

Despite the failure to find any clear evidence for hypotheses of this kind in studies looking at the way different industries have set prices over time, the statistics do offer some hint that the prices of larger firms are comparatively slow to respond to general increases in demand, though not to decreases¹⁶. At the same time, the prices of firms in concentrated industries appear more likely to be unresponsive to slackening demand conditions than the prices of other firms¹⁷. These findings are very weak and inconclusive and their quantitative importance, even if they are true, seems to be small. While further research may alter the picture somewhat, the Commission's studies make it seem unlikely that differences in price-setting behavior associated with industrial concentration or the size of firms play any large or continuing role in the process of inflation.

¹⁵ This is not to deny that on the cost side downward rigidities in rates of wage increase would tend to produce this effect.

¹⁶ This is based on K. Dennis, "Market Power and the Behavior of Industrial Prices", in *Essays on Price Changes in Canada*, prepared for the Prices and Incomes Commission (Ottawa: Information Canada).

¹⁷ Cf. Dennis, *op. cit.* Some of the findings of McFetridge, *op. cit.*, contradict this.

chapter four

UNEMPLOYMENT IN CANADA

Introduction

In the preceding chapters we attributed the relatively rapid pace of inflation in the latter half of the 1960s to the degree of demand pressure on Canada's productive capacity and manpower resources that was beginning to build up in 1964, reached its peak in 1966, and did not entirely disappear—at least in the more buoyant regions of the country—until early in 1970. The slowness with which inflation has tended to subside under more recent conditions of slack demand is attributed, in turn, to the persistence of patterns of wage and price-setting behavior which had become firmly established during this extended period of buoyant demand and relatively rapid inflation. The belief that such conditions now are normal and only to be expected seems to have lingered on in spite of the change in the immediate economic environment.

In the course of this analysis we drew attention to a rather puzzling observation. A degree of demand pressure sufficient to set off a subsequent acceleration of cost and price increases seems to have begun building up as early as 1964, when the seasonally-adjusted national unemployment rate, though falling, was still in the relatively high range of 4.5 to five per cent of the labor force. While the adjusted national rate subsequently fell as low as 3.5 per cent, it rose again towards the end of 1967 and remained in the four to five per cent range during the following two years. With unemployment back up to this level, the relatively rapid pace of inflation showed no clear tendency to accelerate further, but neither did it show definite signs of moderating. It was not until 1970, when the rate rose well above five per cent, that distinct

signs of a slowing of the rate of price increase became apparent. Evidence of a moderating rate of increase in wage rates has taken even longer to develop, and remains rather inconclusive in the first half of 1972.

On the face of it, it is both surprising and disturbing that a degree of demand pressure on capacity strong enough to cause rates of price and wage increase to accelerate should emerge at such a high level of national unemployment. Yet this observation is supported by the fact that although the Canadian economy has been exposed to sufficient intermittent demand pressure since the early 1950s to raise the Consumer Price Index by roughly 50 per cent, the national unemployment rate over the same period has averaged slightly higher than five per cent of the labor force.

It is true that over the same period the average level of unemployment in the United States, which is measured in much the same way as it is in Canada, has been only marginally lower than in this country. In other countries not only is unemployment measured in different ways, but there are also important differences in social and economic structure and in labor market characteristics which combine to make direct comparisons difficult to interpret. The impression is probably correct, however, that even if the statistical measures used in the various countries could be adjusted to provide a reliable basis for comparison, Canada's average unemployment rate would still turn out to be relatively high by international standards.

It is apparent that this phenomenon is intimately connected with an equally striking feature of Canadian unemployment experience—the persistence of marked regional differentials in unemployment rates. In the more outlying regions of the country, particularly Eastern Quebec, the Atlantic Provinces and British Columbia, well-above-average unemployment rates are characteristically found whatever the level of the national unemployment rate. In the densely populated and heavily industrialized areas of Southern Ontario, on the other hand, the labor market appears to function with a relatively high degree of efficiency by international standards and at comparatively low average levels of unemployment. Thus when the seasonally-adjusted national unemployment rate has been approximately five per cent, the actual level of unemployment of workers over 25 years of age at the seasonal low point in September has typically been about two per cent of the corresponding age group in the Ontario labor force. If labor markets in all parts of the country functioned as efficiently as this, the average Canadian unemployment level would not be greatly out of line with that of most other industrial countries.

The fact is, however, that at levels of aggregate demand which have generated a significant degree of strain on productive capacity and an unduly tight labor market in the industrial heartland of the country, unemployment has still remained relatively high in other important regions of Canada.

We shall be discussing at length the regional aspects of the problems of unemployment and inflation in the next chapter. The purpose of this chapter is to discuss some of the possible reasons why the Canadian

economy has encountered cost and price problems in recent years at levels of capacity utilization which have still left large pools of manpower unemployed. We proceed by examining some of the main aspects of unemployment in Canada in recent years, and relate these to certain characteristics of our labor markets which are particularly striking in regions of differentially high unemployment.

The Nature of Unemployment Under Normal Demand Conditions

It is highly unlikely that any economy, no matter how high the level of aggregate demand, could keep all those who wanted to work fully employed at all times.

This is not just a matter of the placement problems of new entrants to the labor force. Even when the overall level of demand for workers is ample, fluctuations are bound to occur in the employment requirements of particular employers and industries, reflecting relative shifts in demand and the seasonal or intermittent pattern of the production process long characteristic of many areas of the economy.

To a considerable extent, temporary declines in a firm's demand for labor services are accommodated in modern economies by means other than laying off existing employees, particularly in areas where demand rarely fluctuated very sharply and the relationship between employer and employee is typically regarded on both sides as of a continuing, long-term nature. When demand slackens, the work force may simply be employed less intensively, with less overtime and more short-time working. It is true that new recruitment may be cut back severely, and only in essential cases will there be hiring of immediate replacements for those who quit or retire. Typically, however, the decline in demand will not be fully reflected in the number of persons employed, although it may lead to lay-offs even by this category of employer.

In more volatile industries which rely heavily on casual labor, a decline in demand is much more likely to lead an employer to lay off workers almost immediately. For example, this is true of many areas of the construction industry. Even under normal conditions, many construction workers are accustomed to the risk of intermittent periods of temporary unemployment—which they seem prepared to accept up to a point—provided they regard their rate of pay for time worked as high enough to compensate them for this feature of their occupation.

In relatively affluent societies with a high degree of social mobility, a great many people also decide to change jobs for better positions, or because of dissatisfaction between themselves and their employer, or for other reasons. Some leave to accept a job offer, but many leave to find a suitable job and thus join the ranks of the unemployed.

In addition to employed persons who are laid off or quit to look for a more suitable job, the other main source of normal inflow into the ranks of the unemployed consists of new entrants into the labor force—young people

looking for their first job, immigrants and many individuals with a relatively weak attachment to the labor force who want only temporary or part-time work.

The outflow from the pool of recorded unemployment includes not only those who find new jobs, but also many who leave the labor force. Examples include young people who return to school, female workers who marry or have children, part-time or temporary workers who no longer want a job, persons who decide to enroll in educational or training programs, and "hard core" unemployed who become discouraged because of their lack of success in finding employment and give up the effort.

The size of the pool of unemployed workers depends on the respective rates of inflow and outflow through time. A relative change in these flows is also likely to change the average duration of unemployment.

Even when an economy is generating a sufficient number of job vacancies to suit the skills and preferences of those seeking employment, there are various reasons why the process of matching up individual job-seekers with the appropriate job vacancies is bound to take some time. Both employers and employees have to undertake a search process in order to find the best employees available for the job and the best jobs available for the job-seeker. Up to some point it pays both employers and job-seekers to accept the costs of undertaking a more thorough and lengthy search rather than accept the first applicant or first job opportunity that comes along. As we shall see, the process of matching off particular job vacancies and suitably qualified job-seekers is typically much more difficult, time-consuming and expensive in certain areas of the Canadian labor market than in others.

It would be difficult to regard the existence of some minimum level of unemployment largely of the kind described above as evidence that the level of aggregate demand in an economy was unduly low in relation to its productive capacity and manpower resources. We have argued earlier, however, that in recent years the highest level of aggregate demand pressure under which the Canadian economy seems to have been able to operate without causing the pace of inflation to speed up has been one which generated a national unemployment rate of the order of 4.5 to five per cent of the labor force. Is it at all reasonable to suppose that in the Canadian economy as it is presently constituted, and given the existing characteristics of its labor markets, such a high level of unemployment could be very largely of this frictional character?

In order to explore this question further, we proceed to a closer examination of some of the special characteristics of "normal" Canadian unemployment and of the labor markets in which it arises.

Labor Turnover, Unemployment and Vacancies

A remarkable feature of the Canadian economy—one which is also common to the United States—is the very large turnover of jobs which

occurs on a regular and continuous basis. Data on job turnover¹ ceased in 1966. For the period 1953 to 1966, however, figures relating to a substantial proportion of employment in Canada indicate that the number of separations per month (including those who resigned voluntarily and those who were fired or laid off permanently) averaged more than six per cent of the relevant employment total. The average number of hirings per month was a comparable percentage of the total number employed. Much of this turnover was concentrated in the construction and forestry industries, but even in the rather stable transportation, communications and other utilities sector average turnover ran at more than three per cent a month.

Much of this turnover is also a reflection of the large seasonal fluctuations in employment that normally occur in the course of the year. But this is only a part of the reason. Even when hirings and separations were at their seasonal lows, both measures are estimated to have run at rates greater than four per cent of employment per month². While the data for hirings and separations cease in 1966, the records of the Canada Department of Manpower and Immigration indicate that rapid job turnover continues to be a very marked feature of employment in Canada³.

Rapid job turnover might appear to go a long way towards accounting for Canada's high average unemployment rate. If each of these separations left the person involved without work for three complete weeks, this would account for the bulk of unemployment. In fact, however, it seems that most of the people involved found other jobs—or dropped out of the labor force—with no interval of unemployment or only a short one, and for this reason do not appear even to have been recorded as unemployed. Nevertheless, with turnover as high as this, it is easier to understand why the average unemployment rate in Canada has been so high.

The number of unemployed gives some indication of the supply of labor available to fill jobs. The corresponding concept on the demand side is job vacancies. Unfortunately, vacancy data of general coverage have not been available for the Canadian economy until very recently. These new figures are the outcome of the recently instituted Job Vacancy Survey. They start in the middle of 1970, and will help to fill important gaps in our knowledge of labor markets. They became available, however, at too late a date for extensive analysis by the Commission. In addition, they extend over too short a period to make extensive analysis very profitable, especially as they now refer only to a period when it is generally agreed that there was considerable slackness in the economy⁴.

¹ Statistics Canada, *Hiring and Separation Rates in Certain Industries*, Catalogue 72-006, various issues.

² Cf. J. G. Cragg, *Wage Changes and Labour Flows in Canada*, Study prepared for the Prices and Incomes Commission (Information Canada, forthcoming), Ch. IV.

³ Based on unpublished data referring to placements effected through the Canada Manpower Centres and National Employment Service. Earlier data were published in *The Labour Gazette*.

⁴ Many people have noted the lowness of the vacancy figures when compared with unemployment figures. Needless to say, specific definitions have to be adopted to measure vacancies

The only data available on vacancies in Canada that extend over a considerable period refer to vacancies on file at Canada Manpower Centres⁵ (and the former National Employment Service). These represent only a part of total vacancies, reflecting the limited extent to which employers rely on the government employment service, and are subject to other limitations. Nevertheless, the data do seem to cast some light on the behavior of labor markets.

These vacancy figures are of two types. The first gives the new vacancies notified to the employment service in the course of the month. The second is unfilled vacancies at the end of the month. Adding those unfilled at the end of the previous month to those notified in the course of the month gives an indication of total vacancies available during the month⁶. The unfilled vacancies indicate how many of the total remain to be filled at the end of the month.

Not surprisingly, there is a strong inverse relationship between unemployment and vacancies. Thus typically when there are more vacancies there are fewer people without jobs who are looking for work. Calculations for 1955 to 1970 indicate that a one per cent increase in the unemployment rate was typically associated with roughly a 0.8 per cent decrease in total vacancies as a percentage of the labor force⁷, and was associated with an even larger percentage decrease in the rates of unfilled vacancies to the labor force. These data indicate that as labor markets become tighter in the sense that fewer people are seeking work, they also become tighter in the sense that more jobs are available.

Failure to fill the jobs which are open in the course of the month can be taken as an indication of the difficulty employers are having in finding suitable employees. The higher the proportion of total vacancies that are unfilled, the greater might be thought to be the difficulty being encountered and the tighter the labor market. This proportion also varies inversely with unemployment, a one per cent increase in the unemployment rate being associated with roughly a 0.5 per cent decrease in this ratio. Thus,

just as in the case of any other series. For good reasons, the definition adopted for measuring vacancies is a fairly stringent one. In any case, the figures do not represent the number of jobs that could be filled in a period, which seems to be how some commentators are inclined to view them, and it is not clear yet how they should be compared with the unemployment rate. Leaving aside technical matters of measurement, however, the number of vacancies that would correspond to balance in labor markets, when the only problem is the time taken to match those wanting work with the jobs available, is not necessarily equal to the number of unemployed. This is because there is a time dimension to the process of search because job openings and people looking for work are both entering the labor market on a continuous basis. One does not expect people always to take or to be offered the first job they investigate and if the investigation process takes longer for job-seekers than for employers, one would expect there to be more unemployment than vacancies even when the markets are in balance.

⁵ Recent values of these series are unpublished. The source is the same as that for placements mentioned in footnote 2, page 11.

⁶ Strictly speaking, end-of-month and beginning-of-next-month figures differ for technical reasons and in the summation the latter are used. This is only an indicator even for possible placements by the Manpower Centres because, for example, employers may have filled the vacancies in other ways or changed their minds about wanting to hire someone.

⁷ This calculation, and the ones referred to immediately below, are described in J. G. Cragg, *op. cit.*, Ch. V.

as the unemployment rate becomes lower, labor markets also appear to be tighter on the demand side in the sense that there are more vacancies and a larger proportion of them are not filled by the end of the month.

This relationship between the unemployment rate and the tightness of labor markets measured from the demand side appears to be fairly continuous. That is, as the unemployment rate declines, the difficulty experienced by employers in filling vacancies becomes steadily greater, as does the number they are trying to fill.

One disturbing feature of the data is that over the course of the last decade the degree of labor market tightness indicated by any given ratio of unfilled vacancies to total vacancies has been associated with progressively higher rates of measured unemployment⁸. Put differently, there has been a tendency over time for any particular unemployment rate to be associated with progressively higher ratios of unfilled vacancies to vacancies available. It is conceivable that this could reflect a trend towards increasing specialization of job requirements, but given the limitations of the data no firm conclusions can be drawn. The pattern may well reflect changes in the use made by employers of the government placement facilities rather than anything to do with general patterns in the labor market.

The difficulty which employers experience in filling vacancies when labor markets are tight is exacerbated by the behavior of voluntary separations. The more such separations occur the tighter the labor market becomes. The probable reason is that people realize it is easier to find jobs when labor markets are tight and hence are more apt to quit to seek better opportunities in such circumstances. This partly explains why vacancies increase when unemployment becomes lower⁹.

The main point to be emphasized in this section, however, is that even during periods of relative stability in the total number of unemployed persons or in the total number of job vacancies in Canada, the underlying situation which generates these figures is anything but static. There is a continuous stream of separations from previous employment and new entrants into the labor force adding to the number of job seekers. There is also a continuous stream of new vacancies emerging, and of hirings to fill these vacancies reducing the number looking for work.

In Canada both these flows are normally quite large in relation to the total number of persons employed—much larger, perhaps, than is generally realized. Changes in the relative magnitude of these flows underlie the growing difficulty experienced by job-seekers in finding suitable positions as the unemployment rate rises, and the increasing problems encountered by employers in filling vacancies with qualified applicants as the unemployment rate falls.

Part of the mystery of why unemployment rates in Canada typically are so high revolves around why these flows are high and why the process

⁸ Cf. Cragg, *op. cit.*, Ch. V.

⁹ The behavior of separations and hirings is studied in Cragg, *op. cit.*, Ch. VI and VII.

of finding employment is not more rapid. Little is known about this. However, aggregate unemployment statistics do cover a wide range of very diverse experience in the process of job search and it is illuminating to investigate some of the patterns. Some typical differences in the unemployment experience of major categories of job-seekers are examined in the next section.

A Profile of Unemployment in Canada

There are two stereotypes of the unemployed which come to many people's minds when they think of unemployment. The first is that of the head of a household on whose earnings a family's well-being is crucially dependent, who is able, willing and well-qualified to work, but who has neither been offered a job nor is likely to be offered one as far ahead as one can see. The second is that of the person who is too lazy or inept or uncaring to find or hold a job. While instances fitting each of these stereotypes undoubtedly exist among the unemployed, neither is typical of the situation of most job-seekers included in the unemployment statistics recorded in Canada over the last couple of decades. Instead, a wide range of differing circumstances is concealed in the unemployment rates widely quoted. This section is concerned with giving a profile of unemployment as it has existed on average over the years 1965-70 inclusive.

The prime source of information on unemployment in Canada is the Labour Force Survey. This is a sample survey, currently of about 30,000 households, conducted each month by Statistics Canada. In the Survey, interviewers visit households selected as representative in order to determine the labor force and employment status of members of the household, usually during the second full calendar week of the month¹⁰. On the basis of this information, and through the use of "benchmarks" established from the Census and population trends, estimates of employment, unemployment and various pertinent characteristics of persons falling in these categories are arrived at. While the size of the sample is quite adequate for determining the major aggregates in the employment picture, it is too small to allow very fine classification of the unemployed.

Extension of the Survey to cover a substantially larger sample would be very costly, but in our view more information about the previous history and subsequent employment experience of those who become unemployed could be very helpful in illuminating the nature of the various kinds of unemployment concealed within the total figures. Many of the characteristics of the unemployed which are already measured could be given a clearer interpretation if reliable information were available on how they were distributed regionally or by age and by sex. It is just this sort of information which the Labour Force Survey, as presently conducted, cannot supply with any high degree or reliability.

¹⁰ The "reference week" on occasion is the week before or after this.

The statistics produced by the Labour Force Survey pertain to the civilian population¹¹ over the age of 13. The prime interest is in the form of economic activity in which members of this population were engaged in the week to which the Survey refers. The three main characteristics established are being employed, being unemployed, and not being in the labor force. The average breakdown over the period 1965-70 inclusive, in terms of percentages of the population and of various sub-classifications, is shown in Table VIII.

TABLE VIII
Labor Force Status of Various Groups
(Percentages of Population Groups*
Averages of Monthly Data 1965-70)

	Total	Males 14-24	Males 25 and over	Females 14-24	Females 25 and over
Employed.....	52.8	52.1	81.6	39.2	30.3
Unemployed.....	2.5	5.25	3.4	2.4	0.7
Not in the Labor Force..	44.6	42.7	15.0	58.4	69.0

*Population Groups as defined for the Labour Force Survey rather than total population.

SOURCE: P.I.C. calculations based on data from Statistics Canada, *The Labour Force*.

The members of the population who were not in the labor force were engaged in a variety of activities which are summarized in Table IX. From these figures, it can be seen that the majority of those who are not in the labor force are housewives while persons in school account for another sizable group.

TABLE IX
Activities of Those not in the Labor Force
(Percentages of Total Not in the Labor Force
Averages of Monthly Data 1965-70)

Keeping House.....	59.7
Going to School.....	21.7
Other.....	18.6

SOURCE: P.I.C. calculations using unpublished data from the Labour Force Survey.

A person is defined to be unemployed if he is without work and actively seeking work or is on temporary lay-off from his job. Except for cases where there is good reason to believe that seeking a job would be a hopeless or unfeasible undertaking, or in the case of temporary lay-offs, a person will be classified as unemployed only if active attempts to find a job are being made in the reference week. There is, as a result of this

¹¹ Besides members of the armed forces, inmates of institutions (prisons, mental hospitals, etc.), Indians living on reserves and residents of the Yukon and Northwest Territories are also excluded.

conceptual framework, a shading off between being unemployed and not being in the labor force when job search becomes minimal or lackadaisical. In the case of many groups in the population who tend to have acceptable alternatives to not working, it is questionable how much reliance can be placed on the classification reported as distinguishing between those who are available for work and those who are not. Changes in these figures are, however, likely to be a useful indicator of changes in this situation even if the levels are not necessarily correct.

A highly important aspect of unemployment is the length of time unemployed persons remain without work. Most unemployment in Canada is of fairly short duration. A breakdown of the length of time that people who were recorded as unemployed had been without work is shown in Table X.

TABLE X
Duration of Unemployment
(Averages of Monthly Data 1965-70)

	Percentage of Unemployed	Percentage of Labor Force
Temporary Lay-off.....	7.2	0.3
Without Job and Seeking Work Under 1 Month.....	28.2	1.3
"Short-term" Unemployment.....	35.4	1.6
Without Job and Seeking Work 1-3 Months.....	35.8	1.6
Without Job and Seeking Work 4-6 Months.....	15.8	0.7
Without Job and Seeking Work over 6 Months.....	13.0	0.6
"Longer-term" Unemployment.....	64.6	2.9
Total.....	100.0	4.5

SOURCE: P.I.C. calculations using data from Statistics Canada, *The Labour Force*.

At first glance, these figures suggest that unemployment lasting more than one month is a very serious problem, as indeed it is. But the figures also indicate that the majority of those who become recorded as unemployed do not experience more than three months unemployment. This can be seen because the short-term unemployment is about equal to that which has lasted from one to three months. In those previous three months then roughly three times as many people became unemployed as are now recorded in the group whose first unemployment occurred in those months.

No figures are available on what happened subsequently to people in the various groups of Table X and whether they found employment or left the labor force. Data are available on what those who were unemployed in the previous month were doing in the current month and what those who were unemployed in the current month were doing in the preceding month. The percentages of the unemployed in the three main categories

are shown in Table XI. These data suffer from being based on people's recollections of what they were doing in the previous month, which may not agree with what would have been recorded in that month. They are also not reconciled with the duration of unemployment data.

Despite these problems, however, the figures are revealing. Of those currently unemployed, almost 40 per cent had not been unemployed in the previous month. Of the latter group, three out of four had been employed, while the remaining one out of four had not been in the labor force. Almost a third of those who recalled having been unemployed in the previous month had found employment, and the number who had dropped out of the labor force averaged less than one-tenth of those finding jobs. The data indicate, therefore, that much of recorded unemployment is a reflection of job turnover or temporary lay-off rather than of search by new entrants or re-entrants into the labor force, and that while many find a job within a month, for the majority of the unemployed another month's unemployment is normally to be expected.

TABLE XI
Changes in Status Among the Unemployed
(Averages of Monthly Figures 1965-70)

	Status in Preceding Month of Those Currently Unemployed	Status in Current Month of Those Who Recall Being Unemployed in Preceding Month
	(Percentage of Currently Unemployed)	(Percentage of Previously Unemployed)
Unemployed.....	61.4	65.3
Employed.....	30.2	32.3
Not in Labor Force.....	8.5	2.4

SOURCE: P.I.C. calculations based on unpublished and unreconciled data from the Labour Force Survey.

Unemployment strikes with very unequal incidence among particular groups in the labor force. For example, as Table XII shows, there are marked differences between men and women and among the different age groups in each category. Unemployment is much higher among younger workers than among the more mature age groups. Not only do women make up a much smaller proportion of the labor force than do men and so can be expected to be less numerous among the unemployed, but the unemployment rate among women is also much lower. Women are more likely to be engaged in housework when they are unemployed than are men and may be more apt to be classified as not in the labor force for the same degree of job-search activity¹². At the same time, the existence of the pos-

¹² It is interesting that in the United States, where the key questions are somewhat different, the lower unemployment rate of women is not observed.

sibility of keeping house may make women less likely than men to search for a job if they feel that the prospects of finding employment are not good.

TABLE XII
Age-Sex Distribution of Unemployment and the Labor Force
(Averages of Monthly Figures 1965-70)

	Unemployment Rate by Labor Force Group	Number of Unemployed in Group as Percentage of Total Unemployment	Number of Labor Force in Group as Percentage of Total Labor Force
	(per cent)		
Males Aged			
14-19.....	11.9	15.4	5.9
20-24.....	7.3	13.8	8.6
25-54.....	3.8	36.7	43.9
55 and over.....	4.8	11.2	10.7
All men.....	5.1	77.1	69.1
Females Aged			
14-19.....	8.3	8.3	4.5
20-24.....	3.7	4.8	5.8
25-54.....	2.2	8.3	17.1
55 and over.....	1.9	1.4	3.5
All women.....	3.3	22.8	30.9

SOURCE: P.I.C. calculations based on unpublished detail from the Labour Force Survey.

Partly related to the high incidence of unemployment among youth, but also reflecting different behavior patterns, there is a noticeable difference between those who are married and those who are not with respect to unemployment. These patterns are summarized in Table XIII. It will be noticed that while married men account for almost 75 per cent of the male labor force, they account for little more than 50 per cent of unemployment

TABLE XIII
Marital Status and Unemployment
(Averages of Monthly Figures 1965-70)

	Married Men as a Percentage of All Men in Each Group	Married Women as a Percentage of All Women in Each Group
Population.....	64.8	63.5
Labor Force.....	74.1	54.2
Unemployment.....	51.1	36.7

SOURCE: P.I.C. calculations using unpublished data from Labour Force Survey.

among men. Similarly, and equally dramatically, married women account for 54 per cent of the female labor force but only 37 per cent of the female unemployed.

Finally, it is worth noting that over the period 1965-70, 40 per cent of the unemployed were heads of family units¹³ while another nine per cent were not members of family units. Among family units experiencing some unemployment 37 per cent had no members who were employed while the remaining 63 per cent had at least one member employed.

There is also a noticeable difference in unemployment rates by educational attainment. A summary is shown in Table XIV. It should be noted that these figures apply to January or February¹⁴—months of high unemployment and low participation in the labor force. The most noticeable feature is the very strong tendency for those with lower educational attainment to have substantially higher unemployment rates.

TABLE XIV
Distribution of Unemployment by Educational Attainment
(Averages of Available Data 1965-70)

	Unemployment Rate as Percentage of Group Labor Force	Group Figure as a Percentage of Total		
		Unemploy- ment	Labor Force	Population
No School.....	17.4	1.5	0.5	1.1
Some Public School.....	12.2	30.5	14.4	17.3
Complete Public School.....	6.8	21.2	17.9	17.7
Some High School.....	5.6	32.4	33.6	35.9
Complete High School.....	3.1	11.3	21.2	17.6
Some University.....	2.0	2.1	6.1	6.1
University Degree.....	0.9	1.0	6.3	4.3

SOURCE: P.I.C. calculations from unpublished compilations from the Labour Force Survey.

The incidence of unemployment also varies widely among industries. The data available are based on the industry of last employment, so that persons who worked casually in one industry but who had a more permanent attachment to another are likely to be misclassified while no classification is possible for those who joined the labor force for the first time. Though subject to these limitations, the breakdown shown in Table XV is at least broadly indicative. It will be seen that two industries which are highly

¹³ "A family unit is defined as 'a group of two or more persons who are living together in the same dwelling and who are related by blood, marriage or adoption'. . . . The head of a family unit is defined generally as the person who is mainly responsible for the maintenance of the unit. However, in families consisting of husband and wife (with or without unmarried children), the husband is always designated as the head . . ." *The Labour Force*, Feb. 1972, p. 43.

¹⁴ The relevant questions were only asked once a year, in one of these months. In 1968 the question was apparently not asked at all, hence that year is excluded from the calculations.

seasonal have very high unemployment rates. These are forestry and construction. While forestry workers constitute a very small fraction of the labor force, construction is a much larger sector and it accounts for a very large proportion of unemployment—in fact more than double its share of the labor force.

TABLE XV
Industrial Composition of Unemployment and the Labor Force*
(Averages of Monthly Figures 1965–70)

	Unemployment Rate as Percentage of Group Labor Force	Unemployed Group as Percentage of Total Unemployment	Labor Force in Group as Percentage of Total Labor Force
Forestry.....	18.6	7.4	2.0
Mining.....	4.4	2.3	2.6
Manufacturing.....	4.3	32.8	37.5
Construction.....	11.7	26.4	11.1
Transportation, Communication and other Utilities.....	4.2	12.1	14.1
Trade.....	3.1	16.7	26.1
Finance.....	1.7	2.3	6.7

*The unemployed who cannot be classified by industry are ignored.

SOURCE: P.I.C. calculations based on data from *The Labour Force*.

Finally, there are also very marked differences in the typical regional patterns of unemployment, as shown in Table XVI. It will be noted that unemployment rates are highest in the Atlantic region, Quebec and British Columbia. The regional differences are particularly marked among men, though here again it is possible that a scarcity of employment opportunities for women may be more apt to show up in their not being in the labor force than in their being unemployed. As can be seen from Table XVI, females account for the highest percentage of the labor force in Ontario, followed by British Columbia, the Prairies, Quebec and the Atlantic region in that order.

Very marked regional patterns have long been a feature of Canadian unemployment. We discuss the nature and origin of these persistent regional differentials in the next chapter.

The strongest impression which arises from this review of unemployment is the very wide diversity among the typical unemployment rates of different groups. The underlying reasons for this diversity are many and varied. Unemployment strikes most severely at the young, the poorly educated, the unmarried, those in the eastern regions of the country and those usually engaged in forestry and construction. Some of these differences in unemployment experience reflect different behavior and attitudes towards the need to keep a job. Some reflect the seasonal or intermittent pattern of de-

mand for labor in particular industries or occupations. Some reflect the tendency on the part of many employers to try to provide greater job security for their more experienced, older, and better qualified employees.

TABLE XVI
Regional Breakdown of Unemployment
(Averages of Monthly Figures 1965-70)

	Unemployment Rate as Percentage of Regional Group Labor Force	Group Unemployment as Percentage of Total Unemployment	Group Labor Force as Percentage of Total Labor Force
Males			
Atlantic.....	8.6	11.0	5.8
Quebec.....	7.0	30.5	19.8
Ontario.....	3.4	18.8	25.1
Prairies.....	3.2	8.2	11.6
B.C.....	5.9	8.9	6.8
Females			
Atlantic.....	3.5	1.8	2.4
Quebec.....	4.2	7.8	8.4
Ontario.....	2.9	7.5	11.9
Prairies.....	2.2	2.4	5.1
B.C.....	4.6	3.2	3.1

SOURCE: Statistics Canada, *The Labour Force*.

Seasonal Variations in the Labor Force, Employment and Unemployment

Whatever the underlying trend, the level of unemployment in Canada typically moves up and down through a wide range during the course of each year in accordance with a strongly marked seasonal pattern. These fluctuations are in turn the product of marked seasonal variations in the size of the labor force and in the number of people employed. Given the extremes of the Canadian climate, many kinds of economic activity are much less feasible or attractive at certain times of the year than at others.

The seasonal pattern of labor force participation is largely a reflection of the school year, although seasonal variations of more than trivial magnitude occur in the case of all age groups. To a considerable extent, the pattern of seasonality in employment resembles that of the labor force. The residual differences are great enough, however, to produce wide seasonal variations in the level of unemployment. In percentage terms the seasonal fluctuations in unemployment are much larger than those in employment or in the labor force, although in terms of the number of people involved they are much smaller.

A useful way of measuring the normal range of seasonal variation in these series is to compare the number who were employed or in the labor

force at the normal seasonal peak with the corresponding number at the seasonal low point. Needless to say, seasonal fluctuations vary in magnitude, timing and intensity from year to year and cannot be quantified simply by examining the raw data. Estimates made by the Commission, using the age-sex breakdown of the figures available from 1953 to 1970, suggest that the magnitudes shown in Table XVII would be typical of the differences between the seasonal maximum and minimum levels expressed as percentages of the maximum¹⁵. While the procedures used in calculating these figures do allow for different seasonal patterns for the various age-sex groups, they are undoubtedly under-estimates. Some who were employed or in the labor force when these series reached their seasonal lows were probably holding jobs of a seasonal character or would drop out of the labor force for seasonal reasons at some other time of the year. Nevertheless the figures are impressive. They suggest that something like 11 per cent of the jobs in the economy are of a seasonal character, and more than nine per cent of those who participate in the labor force do so on a seasonal basis. This seasonality is most striking among the younger age groups, many of whom are normally at school or university, but it is also appreciable among those aged 25 and over.

TABLE XVII
Seasonality of Employment and Labor Force
(Estimated differences between seasonal maxima and minima as percentage of maxima)*

	Employment	Labor Force
Males 14-24.....	29.8	27.4
Males 25 and over.....	5.6	1.9
Females 14-24.....	17.9	21.7
Females 25 and over.....	5.8	5.5
Total.....	11.0	9.4

* Calculated on the assumption of a constant, seasonally-adjusted unemployment rate of 4.7 per cent throughout 1969.

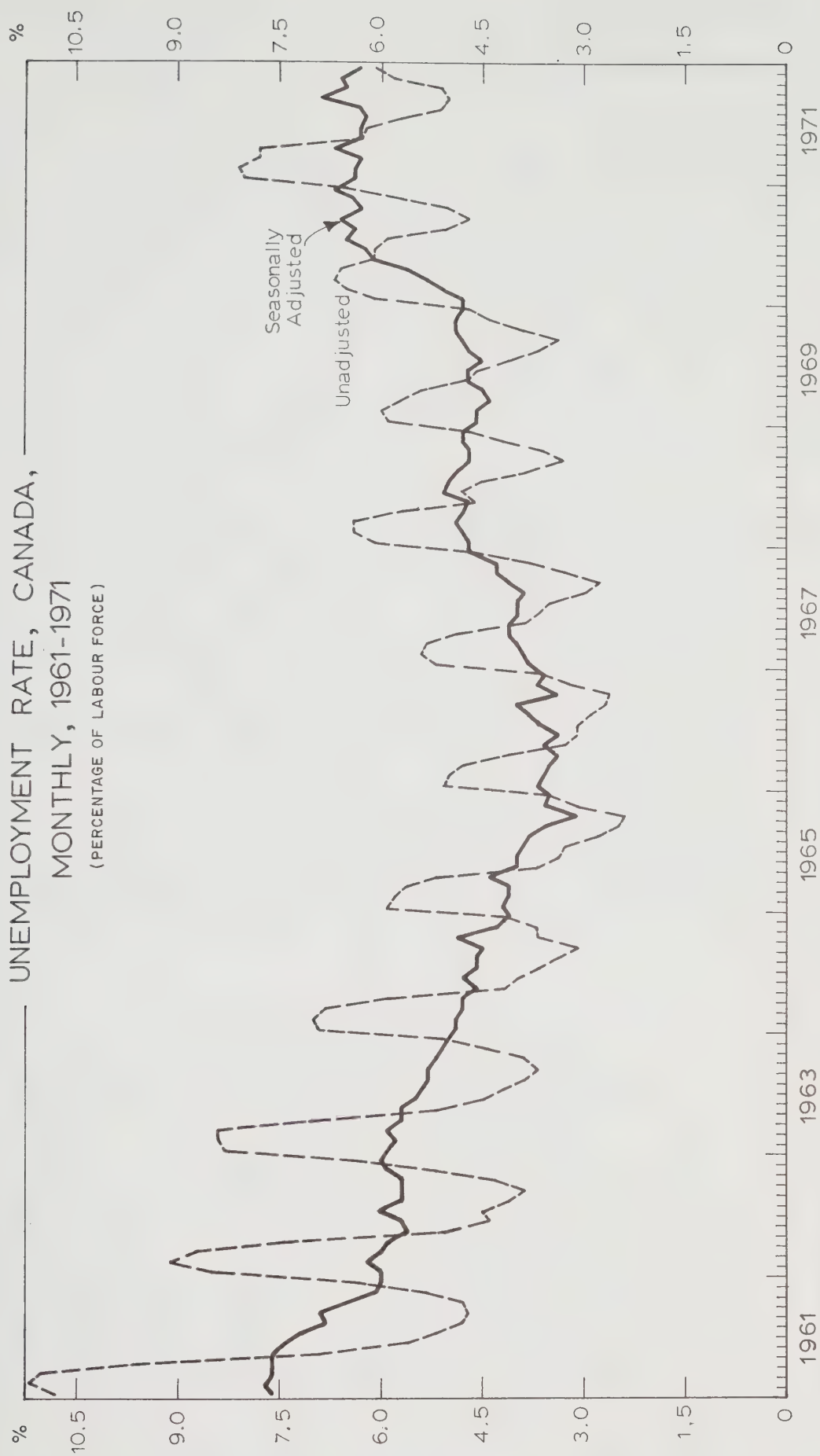
SOURCE: P.I.C. processing of data from the Labour Force Survey.

Seasonality in employment and in the labor force generates seasonality in unemployment to the extent that seasonal entrants to the labor force are unable to find work and to the extent that employment ends for seasonal reasons without the desire for employment also ending. The resulting seasonal pattern in unemployment is very pronounced, as will be seen from Figure 8 which plots monthly unemployment rates for the decade of the 1960s.

Allowance has to be made for these normal seasonal movements in drawing inferences about the underlying trend of unemployment from the monthly figures. The method usually adopted for doing this is to use 'seasonally-adjusted' unemployment rates. Seasonal adjustment is a statistical technique which estimates the typical amount of seasonality in a series and tries to allow

¹⁵ For details of the estimates, Cf. Cragg, *op. cit.*, Ch. IV.

Figure 8



SOURCE: Statistics Canada.

for it so that figures for different months may be compared. (The figures represent an average over the year, however.) If seasonality contributes to the amount of unemployment experienced in the course of the year, the seasonally-adjusted rate will be higher than it would be if there were no seasonality.

It is likely that seasonal influences do increase the average level of unemployment which Canada experiences. It does this in two rather different ways. First, some workers with a fairly strong permanent attachment to the labor force work at seasonal jobs. When these jobs terminate, the workers involved experience periods of unemployment which would not occur if the jobs were not seasonal. Much of this sort of seasonality affects the unemployment rate for men over 25. It will be seen from Table XVII that the seasonality in the employment of adult males is much larger than the seasonality in their labor force participation. If the seasonality in their employment could be reduced, the average unemployment rate would be lower¹⁶.

The second way that seasonality contributes to unemployment comes from the need for those whose participation in the labor force is seasonal to find jobs. Needless to say, this requires some searching for the available jobs and this search cannot be expected always to be successful immediately, or even in the period for which work is desired. Thus one would expect seasonality in labor force participation to produce some unemployment.

It is not clear to what extent seasonality in employment and seasonality in labor force participation are independent phenomena. In considerable measure one complements the other. Insofar as seasonality in labor force participation would exist in any event, it can be argued that seasonality of employment helps to keep the level of unemployment from being even higher, and that much of the seasonality in employment arises from the seasonal pattern of when people are available. On the other hand, if seasonal employment were not provided, quite possibly there would be fewer seasonal participants in the labor force.

As can be seen from Figure 8, the seasonality in the unemployment rate has been decreasing with present unadjusted rates in the winter months being lower relative to annual rates than was the case ten or fifteen years ago. There are a number of factors which have been working in this direction. First, there has been a relative shift in employment away from highly-seasonal industries in which many workers with a permanent attachment to the labor force look for seasonal jobs and are subject to seasonal lay-offs. Second, there has been some reduction in the degree of seasonality in such industries—particularly in construction, where the initial impetus of the Winter Works Programs seems to have resulted in permanent changes in techniques of a kind which reduce seasonality of employment. Third, some manpower training programs are deliberately counter-seasonal in their operation. They thus

¹⁶ It is worth noting that the recent programs to remedy the problem of seasonal unemployment are aimed at both types. The Opportunities for Youth Program can be regarded as directed against the second type, while the Manpower Training Program and the Local Initiative Program attack the first.

tend to reduce unemployment in the worst months of the year to the extent that they engage people who would otherwise be unemployed or whose jobs are filled by workers who would otherwise be unemployed. The operation of these programs may have the effect of lowering the unemployment rate by as much as 0.5 per cent¹⁷.

It might appear obvious that this has improved the underlying unemployment situation but the change which has occurred is not that simple. While the winter unemployment problem has been reduced the higher proportion of young people in the labor force and the higher proportion of this group who remain in school and seek temporary jobs has led to employment problems in the summer months¹⁸.

Changes in the Composition of the Labor Force

The typical unemployment experience of various subgroups within the labor force differs widely. For example, young men have typically and continuously experienced much higher unemployment rates than other groups. Mature females have typically experienced relatively low unemployment rates. Over the last 20 years or so there have been marked changes in the composition of employment and the labor force. Some have arisen from demographic trends such as the greatly increased proportion of young people in the population. Others reflect changes in social and economic behavior, such as the increased participation of women in the labor force and employment.

These changes in population and the labor force are summarized in Table XVIII. The question arises as to whether these compositional changes have had a substantial effect on the meaning of the unemployment rate over the years since the early 1950s. If the historical rates of unemployment actually

TABLE XVIII
Changes in Labor Force and Employment Composition
(Percentage of Total Contributed by Group)
(Annual Averages of Monthly Figures)

	Population			Labor Force			Unemployment		
	1953	1964	1969	1953	1964	1969	1953	1964	1969
Males 14-24.....	11.3	13.1	14.5	14.9	13.6	14.8	29.1	28.3	29.1
Males 25 and over.....	38.6	36.6	35.2	63.0	58.0	53.4	59.0	53.0	46.0
Females 14-24.....	11.7	12.8	13.8	8.7	9.2	10.7	6.8	10.4	14.0
Females 25 and over.....	38.4	37.5	36.5	13.4	19.2	21.1	5.1	8.3	10.9

(Individual columns may not sum to 100 due to rounding error.)
SOURCE: P.I.C. calculations using data from the Labour Force Survey.

¹⁷ See R. R. Kerton, *An Evaluation of Canadian Manpower Policies*, study prepared for the Prices and Incomes Commission, (Ottawa, Information Canada, forthcoming).
¹⁸ This topic is discussed at greater length in Cragg, *op. cit.*

experienced by each separate sub-group are taken as given, but the weight of each sub-group in the total population of labor force is held constant over the period so as to eliminate the effect of these compositional shifts, are the overall unemployment rates calculated in this way greatly different from those actually recorded in the past? The answer to this question appears to be in the negative so far as Canada is concerned, although similar calculations for the United States do show substantial differences¹⁹.

Table XIX gives the comparative unemployment rates for Canada for selected years based on two alternative assumptions: first, that the composition of the labor force had been the same in all years, and second, that the composition of the population from which the labor force is drawn had been the same in all years. The base composition of the comparison was 1969. Under both assumptions the unemployment rates actually experienced by each group in the year shown are taken as given, while the actual participation rates are used in the second calculation. It will be seen that the increase in the labor force participation of mature women, who have an unusually low unemployment rate, has been offset by the increased proportion of youth in the population and by some upward drift in the average unemployment rate for mature women. Thus while changes have occurred in the relative numerical importance of the various groups these shifts do not seem to have had much net effect on the level of the national unemployment rate over time because of the extent to which they have been mutually offsetting²⁰.

TABLE XIX

Effect of Changing Composition of Labor Force and Population on the Unemployment Rate

	Actual Unemployment Rate	Unemployment Rate Standardized to 1969 Labor Force Composition	Unemployment Rate Standardized to 1969 Population Composition
		(per cent)	
1956.....	3.4	3.3	3.6
1961.....	7.1	7.0	7.4
1966.....	3.6	3.6	3.6
1969.....	4.7	4.7	4.7

SOURCE: P.I.C. calculations based on the Labour Force Survey data.

Cyclical Changes in Unemployment

The unemployment rates for all groups tend to move together as the national unemployment rate changes. Higher unemployment tends to strike all groups in the labor force and all regions of the country. Its impact on

¹⁹ Cf. G. A. Perry, "Changing Labor Markets and Inflation", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 3, Washington: Brookings Institution, 1970.

²⁰ It is sometimes argued that the relevant question is what unemployment rates would arise if the rate for "prime age" males (in the age range, for example, 25-54 or in some cases 25-44) were constant. Simulation results indicate (Cf. Cragg, *op. cit.*, Ch. V) that the rate would have declined from 1953 until the early 1960s and then risen again.

some groups is greater than on others, however, and this is reflected in some alteration in the character of unemployment as the overall level rises.

Increases in the percentage of the national labor force unemployed have a disproportionately strong effect on the unemployment rate among younger male workers. This group already tends to have the highest unemployment rates by a substantial margin. On the other hand, increasing levels of national unemployment affect female workers, especially ones over 25, less than proportionately. Estimates of the unemployment rates for other groups that have typically been associated with various levels of the seasonally adjusted unemployment rate for males 25-44 are shown in Table XX.

TABLE XX

Estimated Structure of Unemployment Rates Given the Rate for Males 25-44

Rates for Males 25-44	3%	4%	5%	6%
Males 14-24.....	7.2	9.0	10.8	12.6
Males 25 and over.....	3.0	3.9	4.9	5.8
Females 14-24.....	5.6	6.3	7.0	7.7
Females 25 and over.....	2.2	2.4	2.7	3.0
All groups.....	3.7	4.6	5.5	6.4

SOURCE: PIC calculations based on Labour Force Survey. Based on work in Cragg, *op. cit.*

The variations in the experience of different groups are, if anything, more pronounced when regional patterns are examined. Not only do the eastern regions of the country experience more unemployment at all times but the unemployed proportion of the labor force in these regions increases more than it does in other regions when unemployment rises. Patterns based on the experience of the last 17 years are shown in Table XXI.

TABLE XXI

Estimated Regional Variations in Seasonally-adjusted Unemployment Rates

National Rate	4%	5%	6%
Males—Atlantic.....	6.3	7.9	9.4
Females—Atlantic.....	3.7	4.0	4.3
Males—Quebec.....	6.2	7.7	9.1
Females—Quebec.....	4.6	5.2	5.9
Males—Ontario.....	2.7	3.7	4.7
Females—Ontario.....	3.1	3.5	3.9
Males—Prairies.....	2.9	3.6	4.4
Females—Prairies.....	2.6	2.9	3.2
Males—B.C.....	5.5	7.0	8.9
Females—B.C.....	4.7	5.2	5.8
Ontario—25 and over.....	2.0	2.6	3.3
Ontario—25 and over in September.....	1.3*	1.8*	2.4*

*Estimates of actual unemployment rates, not adjusted for seasonality.

SOURCE: PIC calculations from Labour Force Survey Data using regression techniques.

As we shall see in the next chapter, it is undoubtedly the case that the labor market in Ontario functions more smoothly than in other parts of the country in matching the flow of people who want work with the flow of jobs that become available. This is reflected in the lower unemployment rates typically experienced in Ontario. But even in Ontario there are special problems associated with unemployment among the young and with seasonal patterns. Thus, while a rate of five per cent unemployment on a national basis tends to produce a rate of about 3.6 per cent in Ontario, this, in turn, produces an unemployment rate of only 2.6 per cent among those over the age of 25. That, in turn, as the final entries in Table XXI indicate, produces a rate of only 1.8 per cent in the month of September.

It is evident that the persistence of marked regional differentials in unemployment underlies Canada's relatively high average unemployment rate since the early 1950s. The reasons for these differentials are discussed in the next chapter. The special problems of regional and youth unemployment are among the prime reasons why symptoms of excess demand for labor—notably a tendency for the rate of increase in wage rates to accelerate—have begun to develop at such high overall levels of unemployment. Were all our labor markets like those for persons over the age of 24 in Ontario, it seems possible that the economy could operate on a sustained basis at much lower rates of national unemployment. Conversely, it is less surprising that the average national rate we have managed to maintain since the early 1950s has been as high as five per cent when it is realized how low an unemployment rate this implies in the Ontario labor market, especially at the peak of seasonal tightness in September.

A higher unemployment rate does not simply mean that more people are unemployed. It also means that those who are unemployed remain so for a longer period of time. The magnitudes are highly uncertain, but one estimate is that someone who becomes recorded as unemployed can expect to remain unemployed on average about three months when the unemployment rate is four per cent. If the rate is five per cent, the average is likely to be three and one-half months, while at six per cent it is over four months²¹.

These figures probably overstate the average duration of unemployment for two reasons. First, many who are unemployed remain so for such a short period that they are not so classified in the monthly survey, while the calculations apply only to those who are recorded as unemployed. In addition, the survey may well pick up some people as being unemployed who are in fact unable or unwilling to take any of the jobs which would be available to them. This category of reported unemployment would tend to be of very long duration and thus could produce an impression of the average duration of unemployment which would be quite atypical of the experience that most job-seekers can expect. However, while this estimate of the average duration of unemployment (based on the recorded figures) is almost certainly too high,

²¹ Based on Cragg, *op. cit.*, Ch. V.

the differences indicated above in the average duration of unemployment as the overall level rises are unlikely to be similarly biased.

Unemployment Comparisons With Other Countries

Canadian rates of recorded unemployment are among the highest in the world. Among major industrial countries for which comparisons are made regularly, only the United States and, occasionally, Italy come close to the figures recorded in Canada.

Unfortunately, direct comparison of unemployment rates among countries is rendered difficult because of differences in the methods used to collect the data. Even countries which use sample surveys of households to determine the figures do not use identical concepts, definitions or procedures in gathering the data, and such differences introduce an element of non-comparability into the recorded data whose magnitude cannot be precisely assessed. Other countries base their unemployment statistics on sources of information other than sample surveys, and comparisons are made still more difficult.

Various attempts have been made to adjust unemployment figures for different countries to try to achieve a measure of technical comparability of the data. How successful these attempts have been is highly questionable, although it is likely that the results are more comparable than are the figures originally issued. One such attempt to provide greater statistical comparability is shown in Table XXII.

TABLE XXII
Unemployment Rates in Various Countries Adjusted to U.S. Concepts

	Canada	U.S.	Great Britain	France	Italy	West Germany	Sweden	Japan
1960	7.0	5.5	2.3	2.2	4.3	0.8	N.A.	1.7
1961	7.1	6.7	2.1	1.9	3.7	0.5	1.5	1.5
1962	5.9	5.5	3.0	1.9	3.2	0.4	1.5	1.3
1963	5.5	5.7	3.8	1.9	2.7	0.5	1.7	1.3
1964	4.7	5.2	2.6	1.6	3.0	0.3	1.5	1.2
1965	3.9	4.5	2.3	1.8	4.0	0.3	1.2	1.2
1966	3.6	3.8	2.4	1.8	4.3	0.3	1.6	1.4
1967	4.1	3.8	3.8	2.3	3.8	1.0	2.1	1.3
1968	4.8	3.6	3.7	2.7	3.8	1.2	2.2	1.2
1969	4.7	3.5	3.7	2.1	3.7	0.8	1.9	1.1
1970	5.9	4.9	4.0	2.2	3.4	0.5	1.5	1.2
1971	6.4	5.9	5.3	2.7	3.4	0.7	2.6	1.3

SOURCE: Monthly Labour Review, U.S. Dept. of Labor, June 1972.

Apart altogether from differences in measurement techniques, there are important differences in social and economic structure which help to explain why European countries appear to be able to maintain much lower average

unemployment rates than North American countries. The first difference has to do with the manner in which young people typically make the transition between school and employment of a permanent nature. In Europe this appears to be a much smoother transition than in North America, and it gives rise to much less temporary unemployment among young people. The educational system appears to place much more emphasis on the teaching of technical and vocational skills of immediate practical value to new entrants into the work force, and arrangements for placing school-leavers in apprenticeship programs, informal on-the-job training or permanent employment appear to be highly developed and widely used. In North America, by contrast, there seems to be a strong aversion to early job specialization for teenagers and their immediate placement in life-time occupations. In any case, with the notable exceptions of the United States and Italy, most other countries have much lower unemployment among younger members of the labor force than typically occurs in Canada, and new entrants are much less likely to spend considerable periods "floating" from job to job until they find a more permanent position satisfactory both to themselves and to their employer.

The better unemployment record of other countries is not confined to younger members of the labor force, but is of more general applicability. There is apparently a much stronger feeling of social pressure or obligation on employers to try to avoid lay-offs or dismissals which might be justified by variations in market conditions. This attitude probably is strongest in Japan, where job security until retirement appears to be virtually guaranteed. Reinforcing the effects of this tradition, penalties for job dismissal in the form of payments employers are required to make are often stronger in other countries than in Canada. In many cases there are requirements for prior notification to government agencies when large-scale lay-offs are in prospect. Arrangements for placement of those involved seem better established and possibly more effective than in Canada, where such programs are still in their infancy. Although solid information is not available, it seems likely, that matching the greater reluctance of employers to dismiss employees is a stronger tradition of loyalty to particular employers by their work force and much less of a tendency to quit to seek better or different opportunities.

These differences, relating to the extent of job turnover, are reinforced by the fact that in many other countries the small "family business" enterprise, plays a substantially larger role in the economy. This is particularly the case in agriculture and in the commercial sector. In such enterprises unemployment is virtually ruled out, though substantial underemployment and shrinkage of income may occur from time to time. Furthermore, with this form of business organization playing a larger role, there is more chance that those who lose their jobs will return to working in the family business and thus not be counted as unemployed.

For these and other reasons, it is evident that the different institutions, attitudes, and practices of other countries help them to maintain much lower average unemployment rates than appear to be feasible at present either in

Canada or in the United States. It is possible that changes in North American attitudes and practices would permit lower average unemployment. It can be argued, however, that many of the reasons for the lower unemployment rates in Europe and Japan arise from institutional features which inhibit efficiency as well as lower unemployment. In any event, the existence of these differences seems to go a long way towards accounting for the very different average levels of unemployment that prevail from country to country.

chapter five

INTERREGIONAL AND INTERNATIONAL ASPECTS OF CANADIAN INFLATION

Introduction

Much of the analysis of the previous chapters has treated the Canadian economy as a single entity with a good deal of control over what happens within its borders. It is evident, however, from frequent side references that there are two important respects in which this is an over-simplification. First, there are distinct regional aspects to Canada's inflation and unemployment problems and second, it is clear that developments in other countries, particularly the United States, have a significant effect on economic conditions in this country.

There are those who would link these two aspects of Canadian inflation, arguing that Canada is in essence simply a region of the North American economy and that any increase in Canadian prices and wages is largely to be explained by price and wage increases in the United States. This sounds very much like the way one might discuss the influence of the rest of the Canadian economy on one of its regions. Thus it could be argued that inflation in the Atlantic Provinces follows that in the industrial heartland of Canada for much the same reasons that inflation in the Canadian heartland follows that in the United States. As we have indicated earlier, it is not our view that the dependence of the Canadian economy on the United States either is or need be as complete as many Canadians seem to think.

Implicit in this chapter is a comparison between the forces at work which link the Canadian regions and the similar forces which bind Canada and the United States. It should be emphasized at the outset that while the Com-

mission carried out a good deal of research on the regional¹ and international² aspects of inflation there remain puzzling features about both kinds of linkages. Thus, what we have to say here may well be modified as more is learned about the factors at work. While we do not feel that one can be dogmatic about any of the conclusions reached, we have tried to give as clear a reading as we can of our position on these issues.

The Regional Pattern

There is little dispute about the nature of the regional differences which exist in Canada. Levels of incomes, wages and unemployment differ among the various regions³ of the country. These differences are of long standing and show little sign of change. On the other hand, rates of change of prices, wages and unemployment in the various regions are very closely related even in the short run. Thus prices and wages show virtually no tendency to move in ways which would tend to diminish the interregional disparities in unemployment.

Fully comparable price indexes on a regional basis are not available but the data at hand show a substantial parallelism in price movements. In Figure 9, trends in the Consumer Price Indexes for several major cities are plotted. It is clear that they correspond closely to one another even though they are not fully comparable. Examination of the various components of the indexes⁴, and of the other price data, indicates that this association is closest among goods which can be traded among different areas, but it is also remarkably close in the case of services and items where such trade is impossible.

It is no surprise that the prices of goods which are readily transported among regions should move together. One would expect the forces of competition to produce this result, although even here transportation and distribution costs might weaken the extent to which competition tied price movements together. It is more surprising for other goods and services. Here the parallel movement of prices appears to stem largely from the similarity of movements of wages and salaries which is such a pronounced feature of the Canadian economy.

Levels of per capita incomes, earned income per person, average weekly wages and salaries or average hourly earnings have historically shown substantial and persistent differences among the regions. The pattern for 1968 is shown in Table XXIII. Of course, the figures are specific to that year, but had another one been chosen the ordering of relative magnitudes would

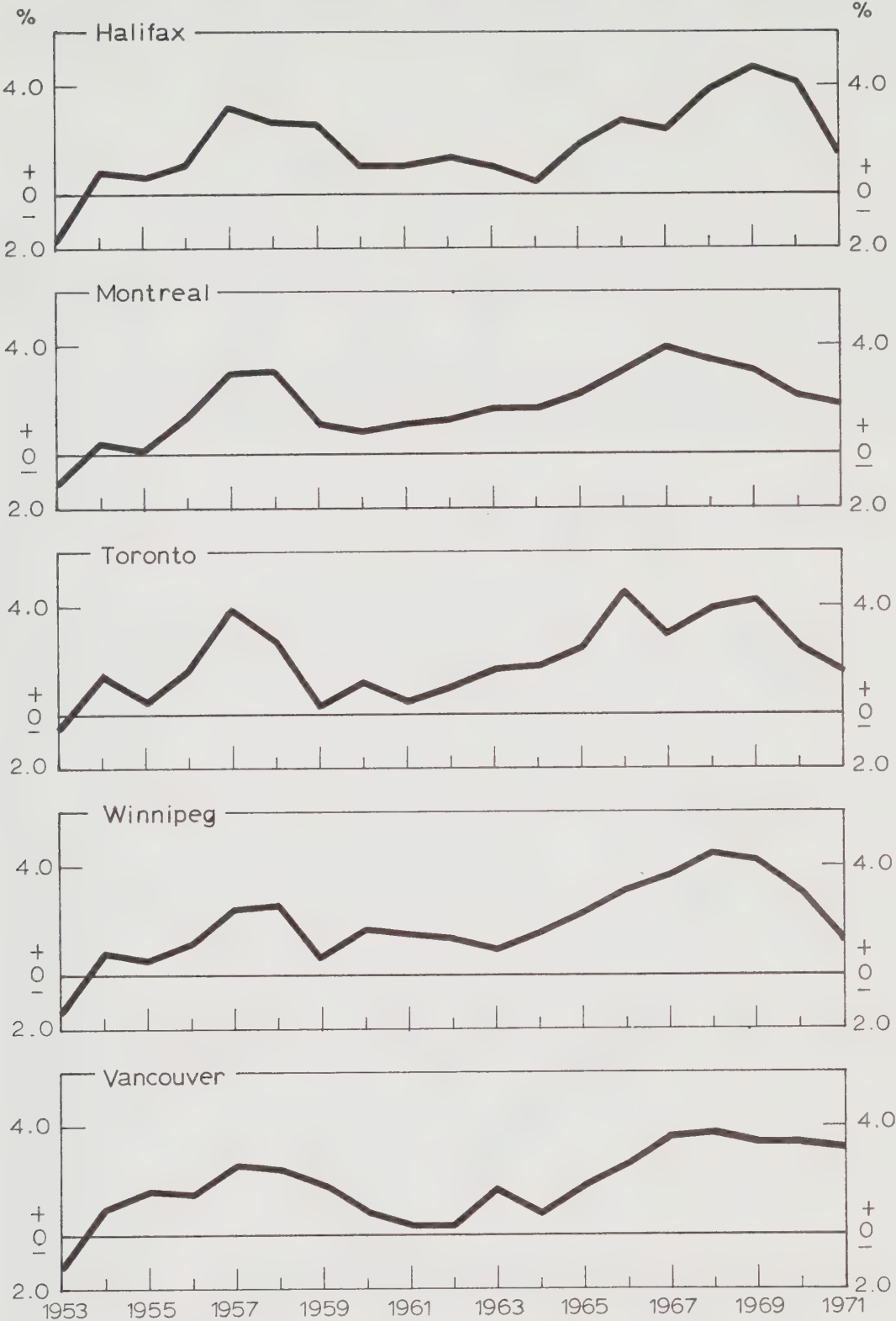
¹ Cf. Thirsk.

² Eg. Kelly; Scarfe; Taylor, Turnovsky and Wilson; Cragg, Nold.

³ Regions are conventionally defined by the use of political units or groupings of political units. Frequently reference is made to five regions, the Atlantic Provinces, Quebec, Ontario, the Prairie Provinces and British Columbia. This grouping ignores the important differences between various parts of regions, such as Montreal versus the rest of Quebec, or Alberta versus the rest of the Prairie region.

⁴ Thirsk, *op. cit.*, Ch. II.

Figure 9
CONSUMER PRICE INDEXES FOR MAJOR CITIES
 Percentage Change Year-over-Year



NOTE: Index 1953 to 1960 was converted to a 1961 base using conversion factors supplied by Statistics Canada (Prices Division)

have been very similar. It will be noticed that the disparities are greatest when income per capita is examined and least for the average wage series, reflecting differences in the proportion of the population who are at work and variations in the relative amounts of income from other sources.

TABLE XXIII
Regional Income Patterns, 1968
(dollars)

	Atlantic	Quebec	Ontario	Prairies	British Columbia
Per capita income.....	1,854	2,409	3,064	2,585	2,823
Earned income per person.....	1,470	1,979	2,543	2,134	2,316
Average weekly wages and salaries*..	90.56	107.92	113.54	104.28	120.76
Weighted average hourly earnings*..	2.20	2.46	2.81	2.81	3.42

*Industrial composite.

SOURCES: (1) System of National Accounts and The Labour Force **Statistics Canada**. (2) Employment Earnings and Hours **Statistics Canada**.

It is worth noting that, large as these differences are, they conceal intra-regional disparities which may be at least as serious a problem. For example, in Quebec per capita incomes are about twice as high in Montreal as in the Gaspé area⁵. Furthermore, while these regional disparities tend to appear in most industries or occupations, there are substantial variations in the magnitude involved and in some cases the patterns are reversed. For example, according to the data available, pulp and paper workers are paid most highly in Newfoundland though this is the province with the lowest average wage and income levels. Like the overall regional patterns, these more specific differentials have tended to show remarkable durability over time.⁶

The extent to which regional disparities are unchanging appears to apply in the short run as well as the long run. Rates of change of wages in the various regions move together in almost lock-step fashion. Figure 10 shows the pattern in average weekly wages and salaries over the last two decades. The same pattern is very evident when other wage measures are examined. The only important exception seems to be Quebec where some narrowing of the wage differential with Ontario appears to have occurred during the 1960s. Even here the adjustment has not been of large magnitude, and it may be that more recently economic forces have been at work to restore the earlier differential.

These closely parallel movements of wages as well as prices might be taken as a symptom of a well functioning market economy. With no formal barriers to the movement of goods, capital or labor within the country, the

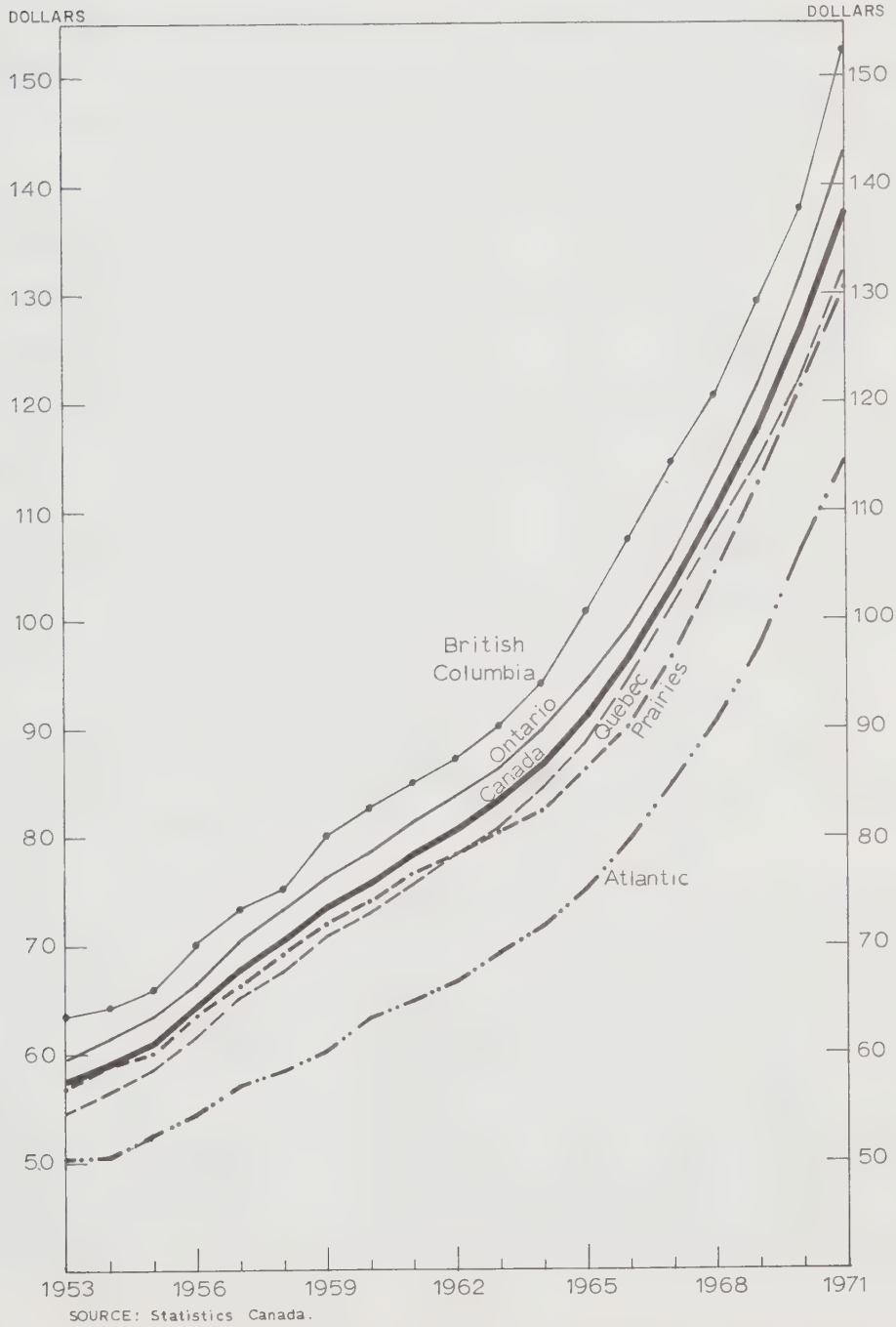
⁵ Quebec General Council of Industry, *Towards Economic Objectives and a Development Strategy for Quebec*, Montreal, April 1970.

⁶ Cf. Thirsk, *Op. Cit.*, Ch. IV.

forces of competition would be expected to even up the pressures of demand on capacity in various regions and result in similar price and wage movements in different areas. The recorded movements might be thought to indicate that this mechanism works extremely well and quickly so that little variation in rates of change is observed in prices and Wages. Such a view assumes that the pressure of demand on capacity would be about the same in all parts of the country on a continuous basis. On the face of it, this seems to contradict the unemployment data, so that a different view of the matter seems to be needed.

We noted earlier that there are no direct measures of the extent to which demand is pressing on the productive capacity of the economy. The most

Figure 10
AVERAGE WEEKLY WAGES AND SALARIES,
BY REGIONS - INDUSTRIAL COMPOSITE,
1953-1971



generally used indicator is the unemployment rate. Regional differentials in unemployment rates are as marked as they are in the income data. They have also shown remarkable persistence over time. Data from the various censuses extending back over 50 years indicate that the same interregional patterns have persisted over that period.

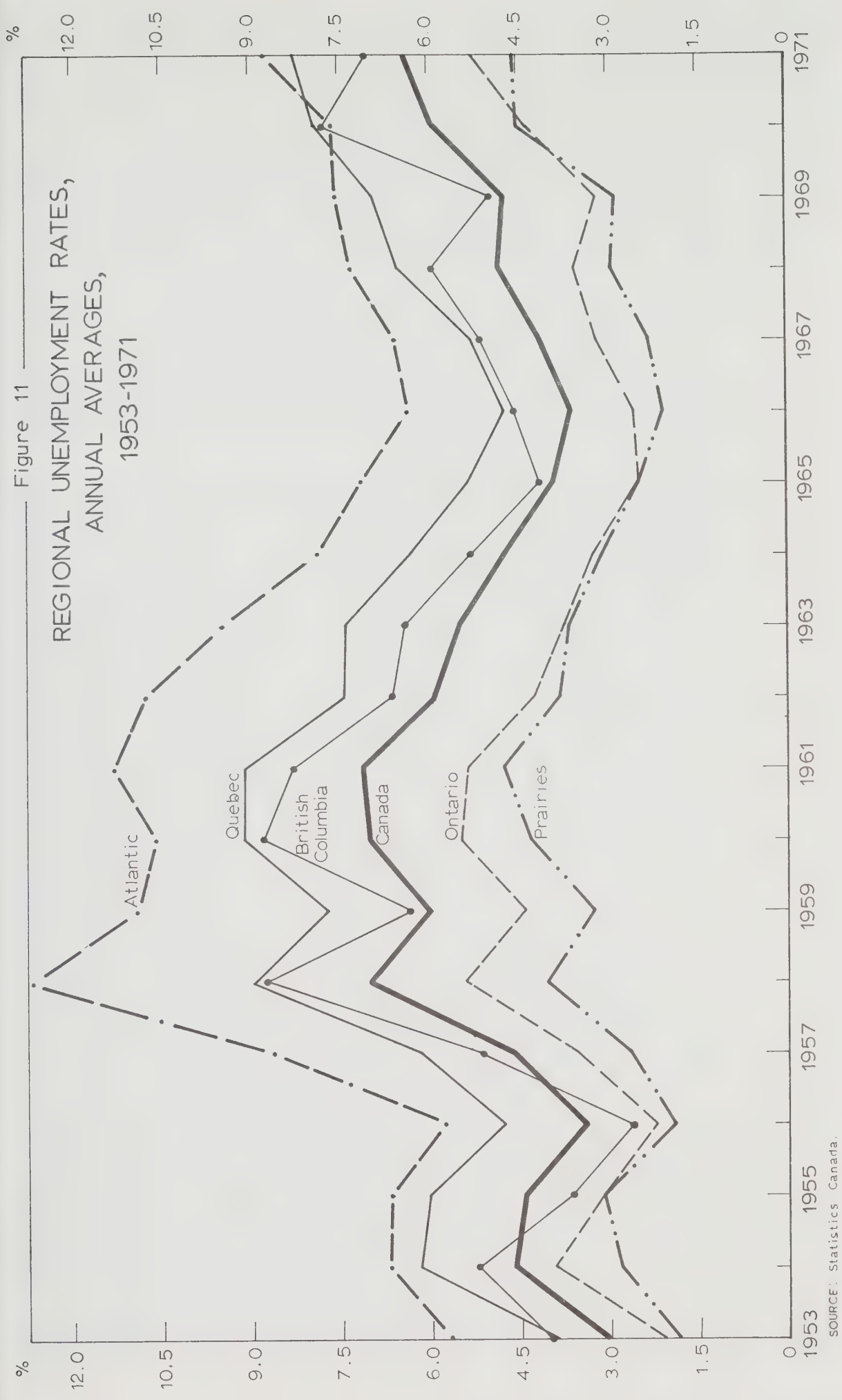
The pattern is shown in Figure 11 where we plot the unemployment rates in the five traditionally defined regions of the economy. The pattern shows the Atlantic Provinces experiencing the highest unemployment rates. Quebec comes next and while, for a time in the 1960s, a narrowing of differential with the more fortunate areas developed, this movement appears to have been reversed. British Columbia tends to fall in the middle with an unemployment rate somewhat above the national average. The regions which enjoy below-average unemployment rates are Ontario and the Prairies.

Cyclical variations in the unemployment rates in the various regions move closely together, as Figure 11 also shows. Apparently all regions tend to experience fluctuations in economic activity at about the same time. This would seem to attest to the pervasiveness of the national economic climate. Periods in which economic activity in one region was strengthening while it was slackening off in another are not readily apparent.

The magnitude of cyclical variation in regional unemployment rates tends to show much the same pattern as is evident in unemployment levels. The widest range of cyclical fluctuation in the absolute level of regional unemployment rates is found in the Atlantic region, with Quebec and British Columbia also experiencing a wider range of fluctuation between peaks and troughs in economic activity than Ontario and the Prairie Provinces⁷. This pattern rules out the possibility that the data simply reflect the concentration in particular regions of large numbers of persons who are only marginally employable, while in terms of people likely to be gainfully employed under normal conditions the unemployment rates of the various regions are approximately equal. Rather, it seems likely that the factors contributing to regional unemployment differentials are varied and complex.

On the face of it, the existence of these regional unemployment differentials seems to reflect different degrees of demand pressure on capacity in the various regions of Canada. It would appear that when strong pressures

⁷ This is not, however, the only possible way of comparing the degree of cyclical variability of unemployment between regions. Consider, for example, one region whose unemployment rate over many years has varied between two per cent and six per cent of its labor force, averaging four per cent. In another region, the range of variation in unemployment may have been between three per cent and nine per cent of *its* labor force, averaging six per cent. It is true that the range of variation in the *absolute level* of the unemployment rate in region B is wider than in region A. Yet in each region, the range of variation in unemployment rates above or below their *average level* has been the same in *percentage* terms—namely, plus or minus 50 per cent. Indeed, when the latter basis of comparison is used, it appears that percentage deviations above or below their average rates of unemployment have been greater in regions such as Ontario and the Prairie Provinces than in the regions of relatively high average unemployment. It should also be remembered that the number of people involved in a given change in unemployment rates is much larger in some regions than in others. Cf. Thirsk, *op. cit.*, Ch. II.



SOURCE: Statistics Canada.

develop in Ontario, slack conditions are likely to persist in other regions, and that to get acceptable levels of capacity utilization in Quebec or the Atlantic region requires having very tight conditions in Ontario. When action is taken to restrain aggregate demand so as to prevent excessive pressures from developing in Ontario, the burden of the restraint also falls on those regions not experiencing tight conditions. Such a reading of the evidence on unemployment rates implies that overall demand management is faced with a continuing dilemma, since what is appropriate for some parts of the economy is inappropriate for others.

Why Do Regional Unemployment Rates Differ?

What could account for these regional differentials in wage levels and in unemployment rates, and in particular for their tendency to move together so closely in the manner described above?

One possibility is that the economy does indeed tend to operate in such a way as to spread the pressures of demand relative to capacity fairly evenly among the different regions of the country. However, because of differences in the characteristics of regional labor markets and in the nature of regional production capabilities, this process gives rise to different unemployment rates in the various regions, and changes in the pressure of demand give rise to changes in regional unemployment rates of differing magnitude. On this view, it is misleading to interpret differences in regional unemployment rates as a reliable measure of regional differences in the degree of capacity utilization, for the proportion of the labor force which can be employed without severe strains developing in local labor markets is different from region to region. This is not to deny the existence of major problems associated with regional disparities in unemployment rates. Differentially higher average unemployment rates in particular regions, however, are seen more as a reflection of the special difficulties encountered in smoothly matching locally available labor with possible job opportunities than as evidence of inadequate levels of demand in relation to the labor supply of these regions.

There is reason to believe that this is by no means the whole story. A good case can be made that the wage and price mechanisms which would normally operate to even up regional demand pressures are prevented from doing so, in varying degrees, by a wide variety of institutional arrangements. To this extent the problem of regional disparities in unemployment rates reflects the fact that some regions are in effect priced out of the market. The consequence is that employers do not find it worthwhile to offer enough jobs at the prevailing wage rates and existing levels of productivity in these regions to produce unemployment rates comparable to those in other areas of the economy.

Interest in the causes of persistently high regional unemployment rates focuses naturally on the Atlantic Provinces and Quebec. The relatively high

unemployment rates typically experienced in British Columbia appear to stem largely from the heavy migration of job-seekers into that province and the special characteristics of some of its industries. The predominantly resource-based and export-oriented nature of much of its industrial activity appears to account for the incidence in British Columbia of more severe fluctuations in economic activity and in unemployment than occurs in Ontario. Similarly, the unusually low unemployment rates of the Prairie Provinces seem to reflect the large proportion of the labor force accounted for by self-employed proprietors and family workers engaged in grain farming. An additional factor is the tendency for the more transient unemployed in these provinces to drift to the west coast, especially during the winter months. The unemployment rate in Ontario is partly a reflection of the particular characteristics of its industrial structure and labor markets, but it is not unusually high by international standards and does not pose the same puzzles as the unemployment rates in the eastern regions of the country.

The cases of Quebec and the Atlantic Provinces are more difficult. There are several features of the economies of these regions which make it plausible that the same degree of tightness in their labor markets as in Ontario might be reflected in higher unemployment rates. Many of these markets are small and separated from each other by geographical barriers. The range of jobs which it is feasible for job-seekers to explore in these labor markets is much more limited than in Ontario and, similarly, employers have less varied pools of talent from which to draw. This feature in itself would tend to produce higher average unemployment rates because of the greater difficulty in matching available workers with available jobs. Of course it is far from being the case that all local labor markets in Quebec and the Atlantic region experience difficulties of this kind, while not all local labor markets in Ontario are free from such problems. The argument is, however, that narrow labor markets are much more common in these regions than in Ontario.

There is also some evidence that job turnover is normally higher in the Atlantic region and Quebec than in Ontario⁸. As we have pointed out in the previous chapter, job turnover tends to bring with it some unemployment. Apart from the greater seasonality of employment in these regions, which we shall consider in a moment, the reasons for this higher job turnover are not fully understood, but they seem to stem from two related sources. The first is the apparently greater willingness of people in these regions to pursue a way of life which involves employment in several industries during the course of a year, with the possibility of unemployment occurring in intervening periods. The second reason is that the combination of lower wage rates and the relatively greater opportunities for casual jobs than for regular employment makes continuous and strong attachment to a particular job relatively less profitable than in Ontario. In the Atlantic

⁸ Cf. Thirsk, *op. cit.*, Ch. V.

Provinces, the average duration of unemployment is relatively long and the flows of people both into and out of unemployment are relatively high.

The notion that structural obstacles to the matching off of job-seekers with available jobs are particularly severe in these labor markets seems to accord with the record of vacancies. It appears to be the case that, for any given unemployment rate, vacancy rates are higher in Quebec and especially in the Atlantic Provinces than in Ontario⁹. Unfortunately, the only data on vacancies which extend over any substantial period of time are contained in the operating records of the Canada Manpower Centres and their predecessor, the National Employment Service. These records may be suspect in some degree because of differences in the role played by these facilities, and in their use by the public, from one region to another. For the short period of time which it presently covers, the recently inaugurated Job Vacancy Survey indicates that vacancy rates were substantially higher in the Atlantic region than in Ontario. This was not the case in Quebec, where short-term vacancy rates were lower, and longer-term (over a month) vacancy rates about equal to those in Ontario. These statistics, however, cover only the very recent period of high unemployment in Quebec, and for this reason the evidence from the Job Vacancy Survey is far from conclusive¹⁰.

Another feature of the economic structure of the eastern regions which helps to account for their higher average unemployment rates is the unusually wide range of seasonality which they experience. Seasonal fluctuations are considerably greater in the Atlantic region and in Quebec than in Ontario. This is partly matched by greater seasonal fluctuations in labor force participation, so that the seasonal swings in employment rates do not produce as much seasonal unemployment as they would with a constant labor force¹¹. These seasonal patterns help to account for the large turnover experienced in these regions. They also tend to produce more seasonal unemployment which is reflected in higher average or seasonally-adjusted unemployment rates.

Experts are not in complete agreement on how seasonality should best be measured, or on its effects on the unemployment rate. Illustrative calculations are presented in Table XXIV providing estimates of the magnitude of seasonal fluctuations in employment and in the labor force. These are based on the differences typically observed between the annual peaks and

⁹ Cf. Thirsk, *op. cit.*, Ch. V.

¹⁰ As yet data on the rates of pay associated with the vacancies have not been released and there is no information on how they would compare with prevailing wage rates in the region. It might be the case that the rates of pay offered were too low for people to accept the jobs. The presumption is, however, that the rates of pay associated with the vacancies should not normally be far out of line, since the criterion for establishing the existence of a vacancy is active recruiting efforts by employers. It is hard to believe employers would devote their energies to hopeless endeavors.

¹¹ However, it should be noted that the seasonal pattern in employment is to some extent a result of the seasonal pattern in labor force participation. As mentioned in the previous chapter, seasonal swings in employment can be regarded as tending to reduce average unemployment levels to the extent that they coincide with seasonal swings in labor force participation which would have occurred in any event.

troughs of the series expressed as a percentage of the peak seasonal values. The figures are shown relative to Ontario, a value of 1.0 indicating that the degree of seasonality measured in this way is equal to that of Ontario.

In the third column of Table XXIV we provide estimates of the effect this seasonal pattern has had on the unemployment rate. The calculation is based on a comparison of the average rate for the year 1969 and the rate this would have produced in the month when unemployment is typically at its seasonal low, given the normal seasonal pattern. This calculation abstracts from the non-seasonal influences affecting the monthly unemployment rates actually recorded during 1969¹². Finally, another set of calculations, based on the difference between the rate actually recorded for the lowest month and the average rate for the year¹³, is also shown in Table XXIV. The figures are expressed as a percentage of the annual average labor force and are illustrative of various possible ways of estimating the amount of seasonal unemployment reflected in the annual rate¹⁴.

TABLE XXIV
Regional Differences in Seasonal Unemployment, 1969

	Seasonality Employment as proportion of that in Ontario	Seasonality in Labor Participation as proportion of that in Ontario	Estimated Contribution to unemploy- ment rate, Calculation One	Estimated Contribution to unemploy- ment rate, Caluculation Two
Atlantic.....	2.5	1.8	2.8	2.6
Quebec.....	1.5	1.1	1.6	1.5
Ontario.....	1.0	1.0	0.8	0.9
Prairies.....	1.5	1.4	1.3	1.3
British Columbia.....	1.2	1.0	1.4	1.0

PIC Calculations using Labour Force Survey Data. For details of Cols. 1-3, see Cragg, *op. cit.*, Ch. IV. Col. 4, see Thirsk, *op. cit.*, Ch. V.

It will be noticed that these calculations indicate much more seasonality both in employment and in labor force participation in the Atlantic region than in Ontario, as well as substantially higher seasonal unemployment. Quebec also has considerably more seasonal employment than Ontario, but this is not matched by greater seasonality of the labor force participation. These seasonal patterns, in conjunction with the other factors mentioned, go a long way towards explaining the higher observed unemployment rates in the Atlantic region and Quebec relative to Ontario's unemployment rate.

¹² Cf. Cragg, *op. cit.*, Ch. IV.

¹³ Cf. Thirsk, *op. cit.*, Ch. V.

¹⁴ As noted in Chapter IV, these methods of calculating what the unemployment rate would be in the absence of seasonality are necessarily arbitrary, but the regional comparison is valid.

Many of the features which account for the unusually high average unemployment rates experienced in the Atlantic Provinces and Quebec may also help to account for the unusually wide fluctuations in unemployment which they experience. With narrower labor markets than Ontario, it might be expected that a similar change in the unemployment rate in these regions would reflect a less marked change in the ease with which employers are able to fill job vacancies or job-seekers find positions. Furthermore, changes of this sort in labor market ease or tightness may be less evident to participants in less well-integrated labor markets than they would be in Ontario, so that when a change occurs it may take longer for it to be appreciated generally. Thus the features of these labor markets which help to explain their higher unemployment rates may also help to account for the wider cyclical variability in unemployment rates which they experience.

These differences in economic structure are probably reinforced by patterns of migration¹⁵. When regional unemployment is relatively low, the pull of higher wages in the more prosperous parts of the country is likely to lead to more migration than when unemployment is higher, since the risk of not finding a job—and hence of not being able to enjoy the higher wages—is less. In the short run, such migration tends to increase unemployment or fill vacancies in the area to which the migrants are going, and to reduce unemployment or create vacancies in the areas from which they come.

This feature of migration behavior is reinforced by a tendency, when unemployment rises, for recent migrants who lose their jobs to return to the area they had previously left. As a result, their unemployment is often recorded in the latter region rather than in the one in which they lost their jobs. Such return migration is, however, less important in explaining regional unemployment patterns than the tendency of plentiful employment opportunities elsewhere to pull people from the less prosperous regions.

It may also be noted that immigration patterns have some tendency to reinforce the effects produced by internal migration. Immigrants naturally tend to go mainly to the more prosperous regions and these flows respond, with lags, to general economic conditions. Thus, throughout most of the post-war years, over half of all immigrants to Canada were destined to Ontario. At the same time immigration served to reduce the extent of the pull of the tight Ontario labor market which would otherwise have been felt by those with roughly comparable skills who remained unemployed in other regions¹⁶.

¹⁵ Cf. J. Vanderkamp, "Migration Flows, their Determinants and the Effects of Return Migration", *Journal of Political Economy*, 79:1012-1031, September/October 1971, and "Interregional Mobility in Canada: A Study of the Time Pattern of Migration", *Canadian Journal of Economics*, 1:595-608, August 1968.

¹⁶ The importance of immigration as a factor in the total Canadian labor market can be judged from the fact that 16 per cent or over 1,300,000 members of the labor force in 1971 were immigrants who had come into the country since 1945. The participation rate of immigrants in the labor force has been around 65 per cent, some 10 percentage points above that for Canada as a whole. For several years prior to 1962, the unemployment rate among immigrants was consistently somewhat higher than the national rate. Since 1962, the reverse has been the case.

There is, finally, some evidence¹⁷ that changes in output are more nearly matched by changes in employment in the eastern regions than elsewhere. This may arise from differences in industrial structure, in the skill composition of the labor force, and in attitudes which make employers more inclined to lay off their employees when demand slackens.

The differences in economic structure discussed above lend considerable plausibility to the belief that market mechanisms do indeed tend to even up the pressures of demand in labor markets throughout the country, although a similar degree of market tightness is indicated by different unemployment rates in different regions. A plausible case can also be made, however, that the operation of these market mechanisms is frustrated in considerable measure by institutional factors, with the result that many job-seekers in the eastern regions of Canada are, in effect, priced out of the market.

There are two ways in which this can happen. On the one hand, some employers may be prevented by institutional factors from offering employment at wages below a certain level, even though these lower-paid jobs might find willing applicants. This results in a form of job-rationing in certain areas of the regional economy and thereby adds to unemployment. On the other hand, however, additional institutional factors may make many job-seekers unwilling to take lower-paid jobs even where such jobs are available.

There are, for example, certain national employers who pay the same wage rates in all parts of the country¹⁸. Others have regionally differentiated wage structures, but as a matter of course give identical percentage increases to employees in all regions. There are also cases of collective bargaining of a multi-regional character which tend to produce similar effects. In all three cases, the institutional framework in which wage patterns are set militates against wages being responsive to changes in relative economic conditions in the various regions. Furthermore, there are certainly instances where emulation of wage increases in Ontario has played an important role in the process of wage-setting in the eastern regions.

It would be seem implausible that such institutional links among regions could dominate the wage-setting process entirely, even though they clearly play a major role. In some areas of wage-setting only the most indirect and nebulous connections among regions can be found and yet, oddly enough, the co-movement of wages in these industries seems as close as in others¹⁹. One would have expected wage trends in these industries to show more regional variation, both because of the lack of direct ties and because of the effect on local employment and labor supply of wage trends in the industries where

¹⁷ Cf. Neil Swan, "Differences in the Response of the Demand for Labour to Variations in Output among Canadian Regions: A Preliminary Interpretation", Kingston, Ont., Queen's University, 1971. (Discussion Paper 41).

¹⁸ Cf. Thirsk, *op. cit.*, Ch. IV.

¹⁹ Cf. Thirsk.

binding institutional wage links exist. Nevertheless there can be no doubt that in percentage terms, changes in average wage rates for the various regions move closely together, both in total and in particular industrial divisions. The degree of similarity is such that the association between wage changes in the eastern regions and those in Ontario is closer than the association between these wage changes and the corresponding regional unemployment rates²⁰. This could be taken as evidence that regional wage rate changes are institutionally linked to such an extent that they are unaffected by regional variations in demand pressure. It could also be interpreted, however, as evidence that regional variations in unemployment rates are simply a poor guide to the relative tightness of regional labor markets, which may not in fact vary nearly as much as these rates might suggest.

Even if the trend of some wage rates in these regions is in fact responsive to changes in local economic conditions, the existence of strong interregional ties affecting the trend of other wage rates may, nevertheless, contribute to their high average unemployment rates. The effect of these national patterns is to establish rates of pay in some jobs which are much higher for the levels of skill and ability required than is the case in others. As a result, it would be quite sensible for people who are looking for work to spend longer trying to obtain such jobs rather than settling quickly for lower paid alternatives. This would apply in the case of essentially similar jobs offered by different employers. It would also tend to produce less smooth progression in wage rates for the different types of jobs which an individual might hold than would be found in Ontario. Since the prospective rewards for making a careful search among openings are larger with such a wage structure, this may provide an incentive for accepting longer periods of unemployment. Although these arguments have some plausibility, they are at present in the area of supposition rather than of established fact.

To the possible effects on regional unemployment of the institutional tying of some wage rates to those in Ontario must be added those resulting from the levels of minimum wage rates legally in force. If these are kept high enough to have a significant effect, they will tend to put a floor on wage rates not only at the minimum level but also at related levels higher up in the skill category. This too will have the effect of removing many potential jobs from the market.

The level of unemployment in the less buoyant regions may also be influenced by the unwillingness of unemployed workers to accept job offers because of the income support available to those who are unemployed and by the value placed on leisure relative to steady employment. In the less buoyant regions as in other parts of the country the opportunity to draw unemployment insurance or to obtain welfare payments may mean that unless a quite well-paying job is available there is little economic incentive

²⁰ Cf. Thirsk, *op. cit.*, Ch. IV.

to accept employment. This tendency will be strengthened if the way of life of the population has been less subject to the discipline of the industrial system and there is a greater willingness to accept temporary periods of unemployment.

In the present state of knowledge it is not possible to attach weights to the various influences which might explain the higher unemployment rates typically experienced in the eastern regions of Canada. Thus it is probably the case that pressure to maintain excessively narrow wage differentials relative to Ontario has contributed in some measure to the relatively high unemployment rates of these regions. If it were not for these institutional forces linking wage rates in the different regions, it is possible that a lower national average unemployment rate could be achieved and sustained. To some extent, at least, wages in these and other areas of high unemployment are too high for the levels of productivity achieved with the result that they are being priced out of the market.

Even if this were not so, however, the structural characteristics of labor markets in the eastern regions of the country make it highly unlikely that they could achieve unemployment rates as low as in Ontario. Their unemployment experience is not simply the result of rigid elements in the wage structure on either the demand or supply side of the market, but is also a reflection of the greater difficulties encountered in these markets in matching available jobs with those who are looking for work.

International Linkages and "Imported" Inflation

The question of how and to what extent Canada can avoid importing inflation from abroad is similar in many respects to the questions we have just been discussing about the way in which inflation in Canada affects particular regions of the country. Just as the eastern regions of Canada are linked to the industrial heartland of the country by numerous channels of economic influence and institutional ties, the Canadian economy itself is linked to the international economy—particularly that of the United States—by many channels of trade and finance, institutional influences, and information and opinion flows.

There are also, of course, some significant differences between the intra-regional links within the country and the international links connecting Canada with the outside world. Regions within Canada do not have their own currencies, central banks, exchange rates or exchange reserves. Intra-regional flows of trade and finance are not subject to tariff and other barriers, nor are migration flows subject to restrictive immigration laws. The various regions share a common system of federal taxation, social insurance and transfer payments. Finally, no region within Canada approaches the national economy in terms of its relative size on the world scene or the diversification of its economic structure.

For all of these reasons, it should not be surprising to find that there is much less scope for regional variation in cost, price and unemployment trends within Canada than there is between Canada and the United States.

Nevertheless the view is widely held that the course of economic events in the United States is bound to exert a dominant influence over the behavior of the Canadian economy at all times, and that in particular Canadian experience of inflation is necessarily determined in large measure by price and cost trends in the United States. This view draws support from the empirical observation that over a period of many years rates of change in average wage and price levels in the two countries have moved in broadly parallel fashion, as indeed have rates of demand expansion, output and employment growth, and levels of capacity and manpower utilization.

There is, of course, a range of views on this matter. At the one extreme are those who believe that rates of increase in Canadian prices and wages are inexorably tied to similar rates of increase in U.S. prices and wages almost without regard to the behavior of the exchange rate or to levels of capacity utilization and unemployment in Canada. In their view, policies of demand restraint in Canada cannot prevent us from experiencing about as rapid a rate of inflation as in the United States, although such policies can retard the growth of output in this country and raise unemployment. By the same token, strongly expansionary demand policies in Canada can be relied upon to generate high levels of output and employment with little danger of generating more rapid inflation than in the United States.

A more orthodox view stresses the crucial role of exchange rate policy in determining how far Canadian experience of inflation can diverge from that of the United States. Accordingly to this view, so long as Canada remains strongly committed to maintaining the external value of its currency unchanged at some fixed level in terms of U.S. currency (or within narrow bounds under a floating exchange rate system), cost and price trends in Canada cannot be permitted to diverge very far or for very long from cost and price trends in the United States. If unusually strong demand pressures develop in the United States and lead to a burst of relatively rapid inflation, Canada too will be forced to expand demand and tolerate a comparable rate of inflation if it is to avoid appreciation or an eventual revaluation of its exchange rate. By the same token, the desire to avoid depreciation or devaluation of its exchange rate will force Canada to keep its rate of inflation from exceeding that of the United States, by setting some limit to its rate of demand expansion and accepting the associated level of unemployment.

It is not incompatible with the above analysis to believe that even under a fixed rate regime, the pressures on Canada's exchange rate resulting from divergent price trends in the two countries may take some time to develop and may be temporarily resisted by various means. Thus there may be more latitude than is sometimes realized for prices in Canada to diverge temporarily from the trend of U.S. prices *in the short run*. Nor does such a view deny the existence of various channels through which the prices of many

goods in Canada are directly tied, via the exchange rate, to the prices of similar goods in the United States. What it does deny, however, is that these direct price links will automatically preserve balance of payments equilibrium and stability of the fixed exchange rate without the need for appropriate adjustment of demand management policies in Canada directed towards this end.

The logic of this position is that if a country like Canada wishes to exert a greater degree of independent control over the behavior of its domestic cost and price level, it must be prepared to accept greater flexibility of exchange rate movement over time. Advocates of a fully floating exchange rate argue that the stability of Canadian costs and prices could be effectively insulated from a rapid inflation of U.S. costs and prices by this means, since the impact on trade flows of the diverging internal price levels of the two countries would be automatically neutralized by appreciation of Canada's exchange rate. In practice, of course, the matter is more complicated. For example, a floating exchange rate would move not only in response to the relative change in U.S. and Canadian price levels, but also in response to temporary swings in capital flows of independent origin, to which the economy would be forced to adapt.

Leaving aside the question of the kind of exchange rate system most suitable to the needs of a country like Canada, there remains the empirical question of the extent to which Canadian experience of inflation during the 1960s was simply imported directly from the United States under the exchange rate policies actually followed.

There are a number of channels through which external influences directly or indirectly affect costs and prices in Canada.

To begin with, it is obvious that rapidly rising demand abroad—particularly in the United States—is likely to provide a strong stimulus to Canadian exports and capital investment. If the surge of foreign demand is fuelled by rapid monetary expansion in the United States, it may also be difficult for Canada to avoid following a similarly expansive monetary policy if it is regarded as undesirable to allow the exchange rate to come under upward pressure from capital inflows attracted by higher Canadian interest rates. The net effect will be to increase the pressure of demand on productive capacity in Canada and thus the degree of upward pressure on Canadian costs and prices.

In addition to these indirect effects via demand channels, an inflationary boom in the United States will tend to raise costs and prices in Canada directly in areas of the economy where these are closely linked to similar costs and prices in the United States. This can be seen most clearly in the case of internationally traded goods.

Thus, for example, Canada produces a number of important commodities which are traded on world markets at a price set by international conditions of supply and demand. The prices of these commodities in Canada are determined basically by the world price. Canadian conditions of supply and

demand have little direct influence on world conditions or world prices and so, except for variations in the exchange rate, the Canadian price of these commodities will rise if their price abroad rises. These are the kinds of commodities whose producers have very little discretion over the prices charged.

No one knows exactly how large a part such commodities play in the Canadian economy, mainly because they shade off into commodities whose prices are heavily influenced by international economic conditions but whose Canadian producers do have some discretion in price-setting, perhaps because transportation costs provide a buffer. Thus, it might be thought that steel, though not traded on organized commodity markets, would be sold at prices determined on the world market. As events following the Canadian dollar devaluation of the early 1960s show, however, Canadian steel producers actually do have a substantial margin of price discretion. On that occasion they took the opportunity to increase their share of the domestic market rather than raising their prices fully into line with the increased prices of foreign suppliers of steel.

Foreign price movements generally do, however, strongly influence Canadian prices in the case of goods for which export demand or competition from imports is an important feature of the market facing Canadian producers or distributors. An increase in foreign prices unmatched by an increase in Canadian prices will tend to stimulate the demand felt by Canadian producers as purchasers switch towards Canadian sources of supply. Similar changes in relative prices and shifts in demand occur when Canada's exchange rate is devalued. The effect of this increased demand is to put upward pressure on Canadian prices of the goods in question as output rises toward capacity. In attempting to increase their output, the Canadian producers will try to hire more labor and may raise wages in the course of doing so. If the increased demand in these industries is not matched by offsetting declines in demand elsewhere in the economy, overall demand pressures on the capacity of the economy and on costs and price levels generally will increase.

Another route through which rising foreign prices exert upward pressure on Canadian prices is by increasing the cost of imported raw materials. These goods are important inputs into Canadian production and when their prices rise, Canadian prices will also tend to rise as these costs are passed on.

Like those previously mentioned, this channel of foreign influence on Canadian prices may be of considerable importance. It is not, however, the dominant one. Thus, if one compares the pattern of Canadian price changes in recent years which might have been expected if this were the main channel of transmission with the pattern that actually occurred, the similarity is not very great²¹. Indeed, a closer approximation to the actual record is achieved by assuming that Canadian output prices simply move in harmony with output prices in other countries.

²¹ Cf. Kelly.

Finally, there may be a tendency for at least some Canadian wages and prices to be raised in line with foreign wage and price increases even where no demand or cost-raising mechanisms affecting the position of Canadian producers are involved. In most cases, of course, mechanisms of this kind are present in some degree, but even in such instances the similarity of movement of wages and prices is often closer than might be expected simply as a result of identifiable forces of this kind.

Thus many researchers have found that even when account is taken of their impact via demand and cost effects, U.S. prices or wages still seem to have a residual effect on Canadian prices or wages through channels which are not readily apparent²². Rather disturbingly, in some cases it appears that this residual influence works without respect to changes in the exchange rate. That is, a particular price or wage change in the U.S. is reflected in Canadian prices or wages in the same way whether or not the exchange rate also changed during the period.

There are a number of possible reasons for research findings of this kind. First, they may arise for spurious, technical reasons. Historically, changes in demand pressures on capacity and in unemployment levels in Canada have closely paralleled similar changes in the United States. As in Canada, U.S. prices and wages appear to respond to changes of this kind in economic conditions in that country. Any failure to capture Canadian demand and cost conditions fully in research studies may thus leave room for U.S. prices and wages to seem to play a larger role in determining Canadian prices and wages than is actually the case. While it is possible that this accounts in part at least for such findings, it is quite possible, and indeed likely, that they also reflect the existence of additional links with the U.S. than those mentioned above.

Thus it is quite possible that changes in certain U.S. prices and wages are used by Canadians as indicators of particular price and wage changes that would be appropriate in Canada. As we have noted repeatedly, the situation facing those who make economic decisions is surrounded with a great deal of uncertainty about future market demand conditions and about the appropriate wage or price response. Historically, product and labor market conditions in Canada have broadly paralleled those in the United States and the responses appropriate to U.S. conditions have also turned out to be appropriate to conditions in Canada. Thus by entering into the formation of expectations about Canadian demand conditions, wage and price changes in the United States may well impinge directly on Canadian wages and prices.

In many cases this expectational link may be even more direct. Thus changes in demand conditions in the United States may be thought of as applying to Canada as well, and not simply as indicators of the way the situation may be developing in Canada. Canadians are exposed to a flood of information about U.S. economic conditions through the various communications media. It is not unusual to find Canadian economists or business men

²² Cf. e.g., Taylor, Turnovsky and Wilson, or Bodkin, Bank, Reuber and Robinson.

discussing current developments on the basis of reports on U.S. television or in U.S. news magazines and treating these developments as applying to Canada. If this carries over to domestic decision-making, the result would be that some Canadian decisions are made on the basis of demand conditions in U.S. product and labor markets.

It is sometimes argued that direct emulation of U.S. rates of wage increase plays an important role in the setting of Canadian wage rates. The discussion of "parity" in collective bargaining is often pointed to as an indication that such behavior exists, and the case of the automobile workers is often cited as a specific example. However, the automobile industry is a special case, especially with the existence of the U.S.-Canada auto agreement, the logic of which would tend in any event to produce parallel movement in the wages of automobile workers in the two countries. It seems highly unlikely that similar forces are very general in the economy. It is difficult to argue that the degree of labor mobility across the border has, in effect, created a single labor market, or that collective bargains where parity is a real issue play a major role in the determination of wage changes in Canada.

Our own interpretation of the part played by external links in influencing the behavior of Canadian prices and wages during the 1960s may be summarized as follows. A dominant influence was the fact that rates of demand expansion and levels of capacity utilization in the two countries tended to move in broadly parallel fashion over the course of the decade. The devaluation of the Canadian dollar by more than 10 per cent early in the period served as an additional source of upward pressure on Canadian prices and wages over the next several years during which this new fixed rate was maintained. In part this was a reflection of direct price links in the area of internationally traded goods and subsequent spill-over effects into other areas. In part too, however, the devaluation added further demand stimulus in the export and investment sectors of the Canadian economy, and the fixing of the exchange rate made it difficult for Canadian monetary policy to be much less expansionary than in the United States.

The result was that for some time Canadian prices tended to rise appreciably faster than in the United States. By 1965-66 the inflationary boom in that country was becoming very intense, and before long the U.S. unemployment rate had fallen appreciably below the rate in Canada—a reversal of the situation earlier in the decade. Beginning in 1967 the rate of increase in the U.S. price level exceeded that in Canada by a significant margin through to 1971. Such an observation is not difficult to explain in terms of the differing degree of demand pressure on capacity in the two countries, but much less understandable if the direct links between overall price levels in the two countries were the dominant factor.

On the whole, therefore, our reading of the evidence is that overall price and cost trends in Canada are not necessarily dominated by those in the United States, although the exchange rate policy followed by Canada is of

key importance. In the short run, there appears to be some scope for divergent cost and price behavior in Canada even under a fixed exchange rate. In the longer run, however, the possibility of insulating Canada to any important extent from inflation in the United States would seem to require the accommodation provided by an appreciating exchange rate, both to overcome the problem of direct price links and to permit the maintenance of substantially different demand policies.

chapter six

THE "TRADE-OFF" BETWEEN INFLATION AND UNEMPLOYMENT

Introduction

We are now in a position to summarize our view of the causes, processes and consequences of recent inflation in Canada. We have indicated that a buildup of strong demand pressure on Canada's productive capacity and manpower resources initiated the outbreak of inflation in the mid-1960s. Once the process of inflation had gathered considerable momentum, it proved highly resistant not only to the disappearance of excess demand conditions but also to a degree of demand restraint which generated a substantial amount of temporary excess capacity and unemployment. Why inflation has persisted as stubbornly as it has during this recent period of slack demand is the central question to which we have addressed ourselves.

We found that while something could be learned from studying the performance of the economy as a whole, some conclusions could only be drawn after we had focused on how particular wage and price decisions were arrived at in individual markets.

We have stressed the critical role of wage-setting decisions in the labor market in determining cost and price trends since the mid-1960s. There are two reasons for this. First, labor costs account for much the largest part of the total of costs, profits and other payments covered by the selling price of a unit of output. Second, the puzzling question of why inflation has persisted well after demand pressures have slackened is one that arises during periods when profit margins tend to be contracting sharply, while the share of labor income tends to be rising. As we have made clear, this

does not imply that employees are more self-seeking than owners of the capital assets used in the productive process. It merely means that given a well-entrenched inflation, the characteristics of the labor market are such as to generate only a limited and lagged wage response to a slackening in the rate of demand expansion.

In particular, with the exception of certain situations noted earlier in which the power of unions has either increased substantially or has come to be used more effectively, we do not believe that the activities of labor unions have been a major factor in Canada's recent inflationary experience, notwithstanding widespread opinion to the contrary. We have argued that over a period of years including both recessions and expansions, unions whose power is growing can be expected to achieve higher earnings for their members than they would otherwise enjoy, but, other things equal, this will be at the expense of employment in those areas of the economy which are becoming more highly unionized. As a result, the supply of labor will rise correspondingly in other areas of the economy, and relative wage levels in such sectors will become correspondingly depressed.

Our analysis has suggested that since typical union contracts stretch over fairly lengthy periods of time, an *unexpected* demand inflation might cause union wage rates to lag behind the movement of wage rates generally. If such a demand-induced inflation were then halted rather abruptly, continuing large union pay increases might appear to be generating inflation independent of demand. Many of these increases, however, would be provided for under existing contracts or would represent "catch-up settlements" incorporated in new contracts.

The suggestion that unions are not a major independent source of inflation is consistent with the view that unions can reasonably be described as attempting at all times to advance the welfare of their members. The successful pursuit of this objective, however, results only in relatively higher wages for union members than for non-union workers, not in continually rising general wage levels.

It is worth noting that an inflationary recession like that experienced at the beginning of the 1970s is not a new phenomenon, but rather an old one in somewhat altered form. It is sometimes said that the "laws of economics" are no longer working the way they formerly did. This conclusion is drawn from the persistence of "inflationary" wage increases in the face of abnormally high unemployment, a phenomenon attributed to the activities of labor unions. It is worth recalling, however, that in the early 1930s when unionization was still relatively insignificant in North America, a considerable period elapsed before wage and price levels showed much response to the massive rise in unemployment experienced at the time. While it can be argued that an absolute decline in money wage levels is likely to meet particularly strong resistance, there is a sense in which a

money wage which does not fall when it might be expected to do so is as difficult to explain as one that continues to rise at a faster rate than might be expected.

Our basic explanation of the recent inflationary recession turns on the nature of the labor market. As we have pointed out, one characteristic of labor markets is that buyers and sellers ordinarily cannot observe quoted prices for standardized items as they can in continuous auction markets such as stock or commodity exchanges. The heterogeneous characteristics of both jobs and employees help to explain why many agreements to buy and sell labor are made only after a time-consuming and expensive search on both sides. The lack of regular price quotations implies that both sides of the labor market exercise some discretion in making or accepting particular offers. If wages have been rising at much the same average rate for some time, then an easing of demand pressure will have to affect these discretionary judgments before much change can occur in the rising trend of prices for labor services. Only after excess supply conditions in labor markets have become obvious will there be much tendency for the average size of wage increases to diminish.

We have also pointed to a second characteristic of labor markets which makes it unlikely that enough slowing of the rate of increase in wages will occur in the short run to equate demand with supply, even when it is widely recognized that labor market conditions have eased considerably. Given the desire for security on the part of wage and salary earners, both employers and employees find it in their interest to manage their relationship on the understanding that some security of jobs and relative pay levels will be provided in return for somewhat lower wages and salaries over time. Thus, employers will be restrained in their own interest from cutting back on pay increases so long as they believe that a period of slack demand may represent only a temporary pause in a long-term inflationary trend.

While there are obvious institutional differences between non-union and unionized labor markets, we have suggested that similar forces are at work in both. For example, the interruption of an inflationary demand expansion can be expected to have lagged effects on the rate of wage increase not just for non-union labor but also in the unionized market. In this market previously agreed upon wage increases will continue to take effect despite the slackening of demand. For some time as expiring contracts come up for renegotiation both parties to the wage bargain will have limited evidence on which to predict a change in future demand conditions. If demand for labor continues to be weak, then the longer-run effect will be an eventual downward adjustment of expected rates of wage inflation—and hence of actual rates of increase of bargained wages—to conform with the slowing of demand growth actually experienced. But this is a longer-run adjustment, and if inflationary expectations are deeply rooted, wage increases in both union and non-union markets may continue for some time to anticipate more rapid inflation than is consistent with actual demand conditions. In

large measure the trend of prices will reflect this upward pressure on labor costs, and the combined result of these wage and price trends will be to dampen the growth of output and employment so long as these trends continue.

The "Trade-off" Between Inflation and Unemployment

It has long been a common belief that, at least over short periods of time, relatively low levels of unemployment and relatively rapid inflation go hand in hand. Conversely, depressed output and employment conditions have long been associated in the public mind with periods of decelerating inflation or, in earlier times, periods of falling prices. This view, once based upon casual evidence, has gained support in recent years from systematic study of the relevant data, originally stimulated by the work of Professor A. W. Phillips on the historical relationship of wages and unemployment in the United Kingdom. In recent years a number of attempts have been made to provide an analytical explanation of why a relationship of this kind might be found in economies where fluctuations in output and employment have been a normal part of economic life.

Our own analysis of the labor market, which draws upon and extends the recent work of various economists, provides analytical support for the existence of a short-term relationship of this kind. At the same time, however, both theory and accumulating evidence make it increasingly apparent that the relationship is considerably more complicated than it was once thought to be. As we have emphasized in our earlier analysis, there are lags in the response of wages and prices to changes in the pressure of demand. This alone implies a trade-off. If prices and wages do not respond immediately to a change in demand, then output and employment will. It also implies that the trade-off is only transitory if wages and prices eventually respond fully. It is our purpose here to examine more closely the question of whether in the end wages and prices can be expected to respond fully to a change in demand, with no lasting effect on output and employment levels.

One reason why employment responds to an increased rate of demand expansion is that there is normally some slack in the labor market. While this is clear in periods of pronounced recession, it is also evident from what we have said earlier that this is also the case at "normal" levels of unemployment. Indeed, if we were to define "full employment" in Canada as the lowest level of unemployment at which existing rates of price and wage increase have no tendency to rise, then it is evident that under these demand conditions there will be many labor markets in which a significant proportion of the labor force is classified as without work and actively seeking work. Why is this?

An Economic Explanation of "Normal" Unemployment

Most explanations of unemployment begin with a classification of various types such as frictional, seasonal and structural. We have found it more

helpful to classify the circumstances producing measurable unemployment at the “full employment” level into a set of categories more clearly related to the traditional economic concepts of demand and supply. The offer and acceptance of a job is like the proposal and acceptance of marriage: it requires two willing partners and success in finding each other. Thus, unemployment can arise from problems on the demand side or the supply side of the market, or from difficulties and delays in bringing demanders and suppliers together.

Unemployment which can be attributed to the demand side of the market will result if employees are willing to accept jobs at a given money wage but employers are not prepared to hire all qualified applicants for work. This could be described as job rationing unemployment. Conversely, if the employer is willing to hire at a given wage but the employee declines to accept the job, the unemployment can be attributed to difficulties on the supply side. In this case the employee is in the same position as someone who offers a product for sale but specifies a minimum price. This is called the “reservation price” for the product, since the seller is prepared to reserve his supply from the market at prices below the reservation price. An employee whose alternatives are such that he is not prepared to accept a job at a wage less than a particular figure is in effect reserving his time for himself, and his resulting unemployment can be described as “reservation price” unemployment. Finally, if both employees and employers respectively are willing to offer and accept jobs at a given wage level but have not yet found each other and successfully negotiated an arrangement, this will be reflected in temporary unemployment. This concept is close to what has been called “frictional” unemployment, but it is more meaningful in economic terms to call this “search” unemployment.

Taking these in reverse order, search unemployment can be thought of as that part of measured unemployment under prosperous economic conditions which is not in fact a waste of human resources but rather a necessity if people are to find their most effective and profitable employment. In the labor market, as in most other markets, there is always some unsatisfied demand and some available supply at the equilibrium price. Thus in markets for products, sellers maintain inventories of unsold goods and buyers who wish to make a purchase often shop for some time before they are satisfied that a particular article is the best they can get for the price. Similarly, in the housing market at any point of time some apartments are vacant and some potential tenants are searching for an apartment of the kind they want at a price they are prepared to pay. In labor markets when overall demand and supply are approximately in balance, there will be some unemployment which fulfills an analogous function. The typical job-seeker, rather than take the first job that comes along, will find it to his advantage to take some time to find a reasonably suitable opening. Although some job-seekers already have an existing job, many others (including new entrants into the labor force) do not, and hence are classified as unemployed.

A second kind of unemployment which may exist even under "full employment" demand conditions can be thought of as arising from forces on the supply side of the market, although the determination of wages or unemployment necessarily involves both supply and demand factors. There may be jobs or potential jobs available for which unemployed people in the area are qualified, but they may choose not to take these jobs at the particular wage levels offered. This means that their supply price for certain jobs is above the wage offered. There are many reasons why this might be the case. Numerous individuals, including many young people, some housewives and some approaching retirement, have only a marginal attachment to the labor force and will choose to work only if labor market conditions are particularly favorable. With the existing levels of unemployment insurance benefits, any increased earnings from holding a job may not be thought worth the effort. The same will be true of some recipients of public welfare payments who may also lack the motivation and work habits of the regularly employed. There are also many unemployed persons whose decision to accept a job is affected by the size of their own accumulated resources or their access to sources of support from their families or others.

In all such cases, it could be argued that the resulting reservation price unemployment is not "involuntary" since the individuals concerned choose not to work at the current money wage available. It is not a matter of their being unable to find any type of work because of some form of job rationing. Many of these people do, however, turn up in the unemployment figures. In response to an inquiry as to whether they are looking for work some may well respond in the affirmative, since they are looking for work in the sense that they would accept a job if the pay were sufficiently high. Seasonal unemployment, for example, involves individuals who expect to be unemployed more or less regularly, but who can also look forward to future seasonal employment and thus are unprepared either to accept low-paying temporary jobs or to move to another labor market.

This explanation in terms of the supply price for labor services can also be applied to the unemployment which arises from inadequate mobility. If there are qualified unemployed persons in one part of the country and jobs available in another, the economic explanation for people choosing to remain wholly or partially unemployed is that the wage required to attract the supply of labor to the new location and fully compensate for any costs or other disadvantages involved is above the wage being offered.

A third kind of unemployment which may exist even under "full employment" demand conditions is attributable to what we have described as "job rationing"; that is, a situation in which unemployed suppliers of labor are willing to accept work at the going wage, but there is a limited demand for their services. When an excess supply of labor develops, firms will be in a position to reduce the rate of increase in the wages they pay, but they may nevertheless choose to continue offering wage increases larger than would be required to maintain their desired work force. We have argued that such

behavior is profitable for the employer if it lowers the average wage he has to pay over the longer run for a given quality of labor. Since job rationing implies an excess supply of labor willing to take employment at existing rates of increase in wage levels, it might be supposed that the involuntary unemployment created in this way could be eliminated by expanding demand without raising the rate of wage increase. Unfortunately, this is not so.

One reason for this is the degree of dispersion in the labor market conditions confronting particular employers at any point of time. We have already discussed chronic regional disparities in unemployment, but even in parts of the country in which there is a reasonable overall balance between labor demand and supply, conditions in particular sub-areas of the labor market will show a good deal of diversity. This is partly the result of continuous shifts in the demand for the final output of particular firms or industries arising from changes in taste, new commodities, changing techniques of production and new sources of competition. It is also partly the result of changes on the supply side of the labor market as the number and skill of people seeking work in particular occupations vary over time.

These fluctuations in demand and supply in different labor markets cannot be offset completely by geographical or occupational shifts except over the long run. This means that even with a steady average rate of wage increase, some labor markets will be in balance, some will be characterized by excess demand and some by excess supply. One implication of our earlier analysis which suggested the likelihood of asymmetrical wage responses as between tight and slack labor markets is that a larger proportion of the labor force will be found in excess supply markets than in excess demand markets.

Long-term understandings between employers and employees will not prevent firms from offering larger wage increases when their labor market tightens, but they may well restrain firms from offering much smaller wage increases even after they have come to recognize that they could do so without an excessive loss of employees. Thus, a given degree of slackening of demand pressure in a particular labor market will lead to a smaller reduction in the size of the wage increases offered than a corresponding degree of tightening in another market will produce in terms of enlargement of wage increases.

To offset this asymmetry of wage response and to maintain a stable overall average rate of wage increase, there must be more workers involuntarily unemployed by job rationing in the abnormally slack labor markets than the number who are temporarily drawn into employment in the abnormally tight markets through any consequent reduction in search or reservation price unemployment. The greater the dispersion in labor market conditions the greater will be the extent of involuntary unemployment due to such job rationing.

With continual demand fluctuations in individual markets there will be other sources of job rationing in those markets which have an excess supply of labor. Unions in such markets will have established a pattern of wage rate

increases which sets a minimum for particular firms. Thus, while particular employers might find it profitable to take on additional workers at a lower wage, they are not free to do so. The same result can follow from the existence of legal minimum wages. If the minimum wages that employers in a particular labor market are permitted to offer are higher than the value to these firms of some of the workers available, there will be job rationing within that labor market and hence some involuntary unemployment.

It should not be inferred that an unemployed person is unemployed for only one of the reasons set forth above. For example, he may at one and the same time be barred from work by one or more of the different forms of job rationing described above, but also unprepared to accept a job which pays less than he is accustomed to receiving or unwilling to accept the economic and non-economic costs of moving to another location. The terms "search", "job rationing", and "reservation price" unemployment are only labels helping to clarify and classify the various mechanisms which give rise to the level of unemployment recorded under the overall demand conditions we have defined as those of "full employment".

How Unemployment Responds to Changes in Demand

Having analysed the various forces which generate a certain level of unemployment under aggregate demand conditions consistent with stable rates of increase in wages and prices, we now turn to what happens when—starting from such a position—the rate of demand expansion accelerates. It will be argued that such an acceleration of demand growth will produce a trade-off between less unemployment and higher rates of increase of wages and prices, but that in principle this trade-off should be only a transitory phenomenon. Eventually, the rates at which wages and prices are rising should tend to stabilize at some new, higher level with no lasting reduction in the original level of unemployment. If, on the other hand, the starting situation were one of less than "full employment", then an expansion of demand could lead to a rise in employment which would not be eroded by consequential effects on wage and price trends.¹

¹ The analysis which follows focuses on the wage and employment responses in the labor market to an increase in the rate of growth of demand for output. The process of adjustment in the labor market is, of course, merely one aspect of the economy's total response to a disturbance of this kind. The nature of the parallel process of adjustment occurring in the product market is described and analyzed in Chapters I and III. Briefly, the initial response in the product market is a speeding up of output and productivity growth which slows the rise in unit labor costs and enlarges profit margins. The increased demand for labor is of course derived from the increased demand for output. In time the surge of output and employment growth raises operating rates to unusually high levels in relation to capacity and reduces unemployment to unusually low levels. This means that the rates of growth of output and productivity must necessarily slacken, while the rate of increase of prices will speed up in response both to the tightening of product markets and to the upward surge in unit labor costs. The latter phenomenon, of course, results from the combination of larger increases in wage rates and smaller productivity gains, and its normal consequence at this stage of the economic expansion is a progressive contraction of profit margins in spite of sharply rising prices.

This can be seen by considering the effects on a “fully employed” economy of a speeding up of demand expansion from a rate consistent with steady growth in money wages at, say, five per cent a year to a rate which would be consistent with steady growth in wages at eight per cent a year. In those labor markets which are in balance or in which there is excess demand, existing rates of wage increase will tend to rise. This will lead to some reduction in both search and reservation price unemployment, since potential employees will not immediately foresee that these stepped-up increases in their money wages are merely a reflection of a more rapid inflation of costs and prices generally and hence will not mean correspondingly larger increases in their real wages.

Since all employers in the tight labor markets will be stepping up their wage offers at the same time, they will not succeed in attracting as many new employees as they had expected. They will, therefore, tend to raise their wage offers even higher, and this may further reduce the amount of search and reservation price unemployment. In time, however, those who are searching for employment will come to realize that the level of nominal demand throughout the labor market is increasing at a faster rate. They will raise their acceptance wage, and the level of search unemployment will rise. If this more rapid rate of demand expansion were maintained, the average acceptance wage should eventually rise by the additional three per cent a year which employers could now afford to pay under these demand conditions. Search unemployment would thus rise again to the same level that existed before the growth of demand accelerated.

On the other hand, in those labor markets characterized by involuntary unemployment due to job rationing, a somewhat different result seems likely. With demand increasing more rapidly, jobs will emerge for many of those who would have taken work had it been available when money wages were rising at their original rate. As markets move from excess supply and job rationing to conditions of excess demand, wage increases in these markets will become larger. Some markets, however, may remain in excess supply even when overall demand is growing more rapidly. Others may move into an excess supply situation due to adverse shifts in the demand for their output which run counter to the general forces of expansion. The speed of the process of wage and employment adjustment in these slack labor markets depends on the reaction of employers, unions and governments. To the extent that employers facing depressed demand conditions follow a policy of offering their existing employees something like the going wage increase even when this may not be necessary in terms of their own immediate staffing requirements, their wage increases will tend to move up in line with those in the excess demand markets. To the extent that unions operating in these slack labor markets also manage to keep the wages of their members rising more or less in line with average wages elsewhere, and to the extent that governments also take steps to keep

minimum wages in line with the faster average rates of increase in wages and prices, then the degree of job rationing in the economy will in time be restored to its original level.

Some of those who are continuously or intermittently unemployed because their reservation price is above the wage levels currently being offered will be drawn into employment when the rate of demand expansion rises, since some employers will be prepared to make offers at or above their reservation price. But to the extent that larger price increases cut back the increase in real wages, and to the extent that increases in unemployment insurance benefits, welfare payments or the support provided from private sources also rise in line with price and wage increases, these reservation prices will tend to be raised correspondingly. Thus the amount of reservation price unemployment will tend to move back up to its original level.

A View of the Trade-off

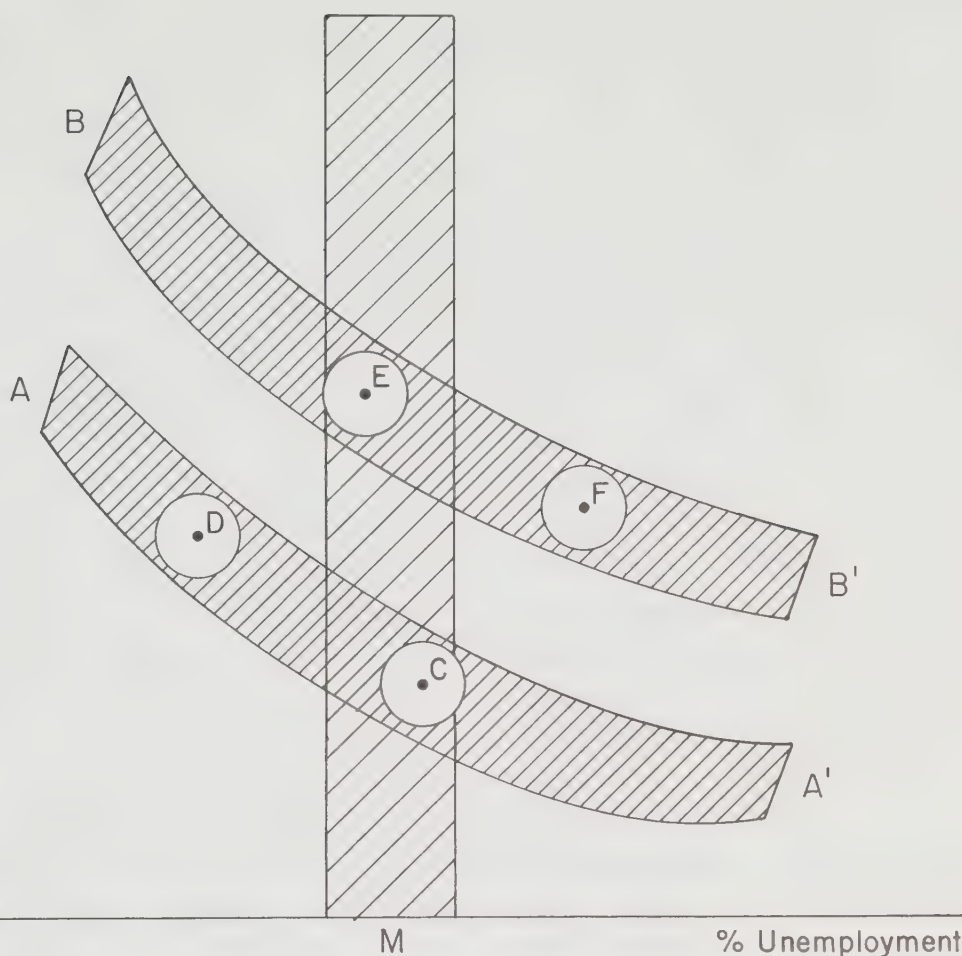
This analysis is illustrated in Figure 12, in which percentage unemployment of the labor force is measured along the horizontal axis and percentage wage increases on the vertical axis. The trade-off zone A-A' shows the short-run reaction to a change in the rate of demand growth starting from point C, within the "full employment" zone, with a stable rate of increase in money wages and a range of unemployment around point M. B-B' shows a new trade-off relationship when the economy has fully adjusted to an increased rate of demand expansion and the resulting higher rate of inflation.

Our analysis suggests that any particular trade-off zone is essentially ephemeral except at points around the "full employment" rate—the zone referred to earlier as the "critical range" of unemployment. Thus the point D represents the initial reaction of wage increases and unemployment to a speeding up of demand growth starting from an initial point around C. Thus, if faster demand growth reduces unemployment to a level such as D, the average rate of wage increase will begin to rise, and it will continue rising so long as unemployment remains below the critical range. Once adjustment to these more rapid rates of demand growth and inflation has occurred, the economy will tend to move to a point such as E, with roughly the same level of unemployment as at C, but with more rapidly rising wage and price levels.

There will, of course, be differences of view about how closely, in the real world, the unemployment rate at point E will approximate that at point C, and about the probable length of the time period involved in arriving at point E. Recent experience in North America appears to have had the predictable consequence of making people sufficiently alert to the prospects of inflation to make it likely that the movement to a point such as E would occur fairly rapidly. Different opinions continue to be held on this issue and the evidence is not clear enough to justify a dogmatic position. Unless, however, a strong case could be made that under present-day

%
Wage
Increases

Figure 12



circumstances point E could be expected to remain significantly to the left of C for a substantial period of time, the basic conclusions of the analysis presented here would be essentially the same.

If now an attempt were made to restore the rates of wage and price increase experienced at point C by reducing the rate of demand expansion, the short-run reaction would be to carry the economy to a point such as F, with substantially higher unemployment but only a limited reduction in rates of price and wage increase. If this slower rate of demand expansion were maintained for long enough, further adjustments could be expected to take place and the economy would be brought back to the neighborhood of point C with a trade-off zone somewhat similar to that in the original situation. The extent and duration of the unemployment which might result from attempting to bring about a change of this kind through demand policies alone is what led us to the view that in certain circumstances temporary price and wage controls could play a useful role as a supplement to demand management.

It will be evident to professional readers that the analysis we have made of the trade-off has much in common with what is frequently called the Friedman-Phelps view of the process. On the other hand, it will also be evident that in trying to relate the observed response of the economy to

the behavior of individual economic units we have profitted from a variety of other analyses of the processes involved, including those of Abba Lerner and others, and the views put forward by James Tobin in his presidential address to the American Economic Association in 1971. Indeed, we are very conscious of the fact that we have been working in an area in which economic experience is continually providing fresh evidence, and in which professional economists in a number of countries are continuing to alter the way in which this and earlier evidence is interpreted.

In our view it seems doubtful that it is possible to achieve any significant long-run output or employment gains by attempting to run an economy below its critical range of unemployment through techniques of demand expansion. Indeed, as we shall be arguing below, subsequent attempts to check the inflation by restraining the growth of demand are almost certain to result in larger losses of output and employment than were gained initially. If, on the other hand, effective steps are never taken to check progressively mounting inflation, it is difficult to see what is to prevent the whole process from becoming cumulative and, in the end, explosive. Nevertheless, the notion of a trade-off between the cost of inflation and the cost of unemployment is still so widely discussed that a brief commentary on possible gains and losses may be useful.

The Possible Output Gains Bought by Inflation

One of the main arguments advanced on behalf of a policy of rapid demand expansion in pursuit of unemployment targets which are incompatible with price stability is that a less stimulative demand strategy would involve operating the economy well below its "potential" level of real output and longer-term growth. The magnitude of any such foregone output and growth, however, appears to be much smaller than it is often alleged to be.

Any calculation of the economy's "potential" output is bound to be rather arbitrary. Historically, output statistics have shown substantial fluctuations only partly related to the quantity of inputs employed². Substantial ambiguity is introduced into the calculation because of the need to make rather arbitrary assumptions about the levels of resource utilization at which the economy can operate on a sustained basis. How serious these problems are depends on the use made of the "potential" series.

It is clearly useful to be able to compare the rate of output growth actually being experienced with an estimate of the maximum long-run or "potential" rate of output growth that the economy seems able to sustain at a constant level of utilization of its growing productive resources. This allows one to judge whether the intensity of use of the economy's manpower and other resources implied by its current rate of output is above or below what might be feasible over the longer term. For establishing the trend rate of growth of capacity output, it matters little what method of calculating potential is used or what unemployment rate is taken to represent a sustain-

² Output data are not completely reliable, and input data even less so.

able level of manpower utilization, since the calculated trend is not sensitive to these bench-marks.

For many purposes, however, reliable estimates of the *level* of potential output are needed as well as estimates of its trend rate of growth over time. This is particularly the case when the size of the “gap” or short-fall between actual and potential output is the focus of attention. It is also the case when estimates of potential output are used in calculating “full-employment” budgets for fiscal policy evaluation.

It might appear fairly simple to determine what difference a change in assumptions would make to the level of potential output. For example, if potential output were calculated at a four per cent level of unemployment rather than a five per cent level, it would seem fairly obvious that the additional workers drawn into employment would, in general, be less well-educated, less skilled and less productive than the labor force as a whole. The difference in potential output arising from this change in assumptions could thus be expected to be something less than one per cent.

From the very large numbers which are advanced as representing the short-fall from “potential” output at levels of unemployment above four or five per cent, it will be obvious that this is not the way in which such calculations are made. From the analysis in Chapter I it will be recalled that short-run fluctuations in demand lead to significant short-run changes in output and productivity. In addition, a substantial increase in the rate of demand expansion is normally accompanied by an increase in inputs of labor considerably greater than the reduction in measured unemployment, including a higher proportion of the working age population in the labor force and increased overtime working.

The variations in average productivity that accompany fluctuations in economic activity arise primarily from variations in the intensity of work being performed. When output falls off from a high level, not only does unemployment rise but substantial under-employment of the existing work force also develops throughout industry. In addition to lay-offs of workers and failure to hire replacements for those who leave voluntarily, many workers who remain on the payroll work less intensively than usual. In many cases it does not pay to let employees go when times are slack if it is expected that they will be needed again before too long, or if this will seriously affect the continuing relationship between the employer and his employees. Hiring is far from costless, and there are advantages in retaining employees who are familiar with their jobs and whose abilities and limitations are known to the employer. It is often the case that to cut down staff in response to a temporary decline in demand would require a reorganization of the workload which is neither costless nor easy. Thus when output declines, employment does not decline in proportion. When output picks up again, much of the increased demand for labor is met through more intense working of existing staff whose services were not being utilized fully during the period of slack demand.

This mechanism, however, is unlikely to work more than temporarily, especially when output surges ahead from levels which are already high. Any organization has some scope for achieving unusually high levels of utilization of its productive resources and manpower for short periods. On a temporary basis, employees may be willing to work harder than usual and for longer hours, and jobs of a routine or maintenance nature can be put off for a time until the pressure eases. In consequence, a relatively large increase in output may be achieved temporarily with little increase in employment. It is very unlikely, however, that this can be maintained for long. While people will put unusual exertion into their jobs for a while to meet unusual circumstances, they cannot be expected to do so indefinitely. The tasks which have been postponed will pile up and become pressing. These considerations suggest that the short-run relationship between changes in output and changes in employment may be very misleading as a guide to the longer-term possibilities for productivity improvement in the economy.

It is less obvious what longer-term effects an unusually low unemployment rate will have on the size of the labor force and on the average number of hours worked per week. The argument made earlier about the effects of stepped-up demand growth on reservation price unemployment is relevant here. Some of those outside the labor force will be prepared to enter the market if increased demand makes it possible for employers to meet their reservation price, while others will be prepared, at least for a period, to work overtime. This too may turn out to be only a temporary source of increased output as the balance between work and leisure comes to be decided on the basis of longer-term considerations³.

While it has long been recognized that relatively large short-run output gains can be realized by increasing the rate of demand expansion, much of the attention given to this phenomenon stems from some work done by Arthur Okun a few years ago as a staff member of the Council of Economic Advisers, of which he was later the Chairman. The short-run relationship found to have held true in the past for the U.S. economy, sometimes referred to as "Okun's law", is that an output change amounting to a little more than three per cent has typically been associated with a change in employment of one per cent. Over half of such an increase in output comes from increased participation rates and hours of work, and a bit less than half from the changes in work intensity discussed above.

Okun has recognized, however, that the kind of multiple output gain he measured is a short-term one, and that the longer-term difference in output levels resulting from operating the economy at one level of unemployment rather than another will not reflect the special factors at work in the short run. As indicated above, economic logic suggests that over the longer term a difference of one per cent in the unemployment rate should make a dif-

³ If it were to turn out that some increase in participation rates and hours of work persisted over a number of years as a result of lower unemployment rates, any gain in output would have to be weighed against the real costs of additional work.

ference of less than one per cent in output. Some econometric work done by the Commission produced results which, though far from conclusive evidence that this hypothesis is the correct one, were nevertheless consistent with it. Thus, in terms of foregone output, the cost of avoiding accelerating inflation may well be proportionately less than the cost in terms of foregone employment, not more.

The Costs of Inflation

Turning now to the costs of inflation, it has been our view that the principal and often overlooked cost which results from allowing inflation to take hold is the cost of bringing it under control again⁴. In discussing the other costs of inflation we have found it useful to make a distinction between anticipated and unanticipated inflation.

Many of those who argue that inflation is relatively harmless have in mind an inflation which is largely or wholly anticipated. In this type of inflation, wage and salary increases, pensions, interest rates and all other money payments would soon come to be fully adjusted to the expected rate of inflation, and the economy would perform much as it would under conditions of reasonable price stability. Even in this highly abstract world there are a few costs. Unless the anticipated (and actual) rate of inflation in country A is exactly the same as that in the rest of the world, a flexible exchange rate which smoothly adjusts to any such differences is required if misallocation of resources is to be avoided. Similarly, certain costs are necessarily involved in making upward adjustments in all prices as required. Finally, if demand deposits and currency bear no interest, there will be an incentive to economize on money holdings and this will involve a cost to society⁵. All of these

⁴ This point is discussed at some length in the Summary Report.

⁵ In our view the question of the costs to society of the reduction in money holdings resulting from a fully anticipated inflation is of interest only to those with a fascination for theoretical niceties. We have suggested elsewhere that with a little institutional change and a bit of ingenuity most of such costs could be avoided. Not only could interest be paid on demand deposits, but it might also be possible to provide a form of interest payment on currency holdings. Once a year (or more often) there could be a revaluation day (set by the authorities without prior public notice) at which last year's currency was declared to have a value "x" per cent higher than this year's currency and could be exchanged on these terms. A different colored currency could then be issued and the whole process begun again. Thus at any point of time there might be two types of currency outstanding, the older one carrying a premium in terms of current purchasing power. Canadian cashiers who regularly have to deal in both U.S. and Canadian dollars at changing rates of exchange should be able to adapt to such a system without undue difficulty. Since there are some students of inflation who continue to regard this as a serious problem, it might be pointed out that a correction should be made in Professor Grant L. Reuber's widely used estimate of this cost for the Canadian economy published in his article, "The Objectives of Canadian Monetary Policy . . .", *Journal of Political Economy*, 72:109-132, April 1964. In the course of reviewing the literature on this subject, Professor Donald Gordon was struck by the inordinate size of Reuber's estimate, and when a recalculation was made it appeared that a decimal point had been displaced. Thus, the estimate of an efficiency cost of 2.3 per cent of national income for a rate of correctly anticipated inflation of four per cent should read 0.23 per cent of national income, and a similar adjustment should be made to all the other estimates shown in Table 7. Professor Reuber has agreed that an error of this kind was apparently made.

costs are relatively minor, and a case can be made that a fully anticipated inflation at some rate "x" would produce virtually identical results in terms of real income and its distribution regardless of the size of "x". Since a steady 50 per cent rate of inflation would seem as difficult to maintain as a two per cent rate, virtually all countries of the world which have shown some ability to control their rate of inflation have in fact opted for a low figure.

As a practical matter, therefore, the choice seems to be between reasonable price stability and varying rates of unanticipated inflation. This is the kind of inflation which most people have in mind when they talk of the advantages of seizing any short-term gains in output and employment from a rise in demand which leads to unanticipated increases in prices and money incomes. It is generally conceded that any gains of this kind should be balanced off against the arbitrary redistribution of income and wealth which results, as well as such losses as arise from the disruption of financial markets, the effects of increased uncertainty on the allocation of resources, the time and effort required to hedge against inflationary developments and, more generally, the social unrest which results from the struggle to avoid falling behind in the process.

This way of looking at the trade-off, however, ignores the costs of restoring the situation as it was prior to the inflationary outbreak. In effect, it assumes that changes in the rate of inflation will all be in one direction. Such an assumption raises problems which are frequently disregarded. We have argued earlier that people are able to learn from their experience of more rapid inflation and to adjust their expectations and behavior accordingly. If rates of change in the price level moved in only one direction, however, it is difficult to see why the public would not soon form expectations about the future rate of change in these rates of change. Experience suggests that there would be lags in the adjustment process, and the game might go on for some time before it developed an explosive character. Over the longer run, however, a policy of this kind would seem to involve increasingly intractable problems.

What has happened in the past in Canada is that on occasions when unanticipated inflation has been allowed to develop from an overshoot of demand, a subsequent attempt has always been made to bring the price level back under control by moderating the growth of demand. Our analysis of the response of the economy to demand changes of this kind it that any short-run output and employment gains achieved when more rapid inflation takes people by surprise are likely to be more than offset by the losses of output and employment required to reverse the process. When to the direct output losses of changes of this kind in both directions are added the disruptive effects on income distribution and the allocation of resources, a strong case can be made for avoiding the entire process.

This concludes our discussion of the causes, processes and consequences of inflation. On numerous occasions in the course of this study we have

pointed out that reliable knowledge about many important aspects of the inflationary process must await the availability of more adequate statistical information. A number of recommendations to help in meeting this need will be found in Appendix A. Our view of the role of demand management and of the available policy choices which emerge from our analysis of recent inflation will be found in the Summary Report, which is reproduced as Appendix B of this volume.

APPENDIX A

DATA NEEDED FOR THE STUDY OF INFLATION

It is tempting to compile a long list of recommendations for expanding or improving the available supply of economic data in many areas relevant to our work. We are, however, very much aware that attempts to satisfy the demand for more and better data involve costs as well as benefits, and that in a world of scarce resources those who see particular needs for data improvement are under some obligation to consider the feasibility of their proposals and to order their priorities accordingly. Thus the discussion which follows is focused almost exclusively on the supply of information for analyzing and interpreting changes in unemployment, related aspects of labor market conditions such as job turnover and vacancies, and rates of employee compensation. In view of the central role played by the processes of wages and salary determination in the labor market in the preceding analysis of inflation, the reasons for our concentration on this particular area of data requirements will be readily apparent.

Few aggregate numbers have as great an influence on economic policy or attract as much public attention as the national average unemployment rate. The experience of recent years suggests that attempts in the past to reduce the unemployment rate much below some critical range by stimulating the growth of aggregate demand have produced tighter product and labor markets than were compatible with the maintenance of stable rates of increase in average price and cost levels. At what levels of unemployment this critical range was encountered can only be inferred from indirect

evidence, and the critical range may well have altered in recent years in response to changing rates of external inflation and changes in the economy. Thus, for example, more generous unemployment insurance benefits may have tended to raise it while other policies, such as manpower training and regional economic expansion, have probably tended to lower it.

Nevertheless, in the formulation of economic policy it is clearly important to have a realistic view, based on reliable evidence, of the approximate degree of tightness in product and labor markets likely to be compatible with reasonably stable rates of change in prices and costs. The level of the national unemployment rate is far from being the best possible indicator of the overall degree of tightness in these markets, but to the extent that it is used for this purpose, reliable inferences are unlikely to be drawn without an extensive and detailed knowledge of the composition of this aggregate number and of the variety of changing influences that it may reflect. There can be little doubt that from this point of view the existing supply of information is far from adequate for reliable interpretation of the meaning of any particular national unemployment rate.

It is also clear that the kinds of unemployment experience which are lumped together in an aggregate measure of this kind differ widely both in terms of the degree of hardship they involve for the individuals concerned and in terms of how these particular individuals came to be counted as unemployed. At the one extreme, for example, some proportion of measured unemployment is accounted for by mature individuals with families to support whose periods of unemployment are frequent or of long duration, and who have little in the way of savings or alternative sources of income on which they can draw. We know very little about how large a group this is, or about the prior or subsequent employment experience of its members, or about the personal and sociological aspects of their predicament and its possible solution.

At the other extreme are those for whom becoming classified as unemployed for relatively brief periods is, in some degree, a matter of choice involving little serious hardship. Many examples come to mind—those whose occupations traditionally involve seasonal or intermittent lay-offs, those with a weak or intermittent interest in employment who have other sources of income and other activities to pursue, those who leave their jobs voluntarily to look for more congenial employment, and those who feel they are better off to remain unemployed rather than take currently available employment at going rates of pay.

Between these two extremes, of course, there are other and different types of unemployment. In general, however, our knowledge of the various categories of unemployment which make up the total in particular regions of Canada and in the country as a whole is far from adequate for an understanding in any depth of the degree of hardship involved or of the direction in which efforts to deal with the problem are required.

As things stand at present, the available statistics on national unemployment not only invite public misunderstanding but add to the difficulties of conducting economic policy on a longer and more realistic view of our problems than is typically reflected in today's headlines.

In the Commission's view, therefore, a high priority should be given to efforts to improve the supply of information about the many different influences reflected in the national unemployment rate and about the many different kinds of unemployment experience concealed within this aggregate measure.

Statistics Canada has already recommended a substantial increase in the sample size of the existing Labor Force Survey and a considerable extension of the range of information sought from respondents. There are a number of additional techniques for obtaining such information which deserve consideration. One might be to undertake a limited number of in-depth cross-section studies of the differing backgrounds, immediate problems and subsequent experiences of a representative sample of those recorded as unemployed as of particular survey dates. Considerably more information along these lines might be obtainable through such channels as the Canada Manpower Centres and the Unemployment Insurance Commission. Obviously, these suggestions do not exhaust the list of possibilities. A study by a small temporary task force of qualified persons with professional training in a number of relevant areas might help to provide a better public understanding of the nature of the unemployment problem in Canada.

Closely related to the need for better information about unemployment is the need for better direct measures of the degree of tightness in labor markets. The respective levels of unemployment and of job vacancies are at present measured on the basis of very different criteria. Reliable measurement of job vacancies requires that a vacancy meet very stringent conditions in order to be counted as such. The result is that direct comparisons of the number of vacancies and the number recorded as unemployed are quite misleading. Interpretation of the vacancy data is also rendered unnecessarily difficult by the absence of related data on job turnover. More detailed information on unemployment together with the data now available from the Job Vacancy Survey might usefully be supplemented by data on quits, separations for other reasons, new hires, and related indicators of labor market conditions.

A third area in which better information would be extremely useful is that of statistics on rates of employee compensation throughout the full range of occupational levels. At present we lack indexes of the price of labor services comparable in scope and quality with existing price indexes of various kinds. Thus, for example, it would be most helpful to have indexes of straight-time earnings corrected for interindustry shifts covering major sectors and regions of the economy. Much of the information necessary for compiling such indexes may already be collected from existing surveys, though perhaps not in precisely the form required.

The data presently available does not readily lend itself to meaningful comparison of levels of employee compensation as between union members and unorganized workers in comparable occupational, industrial or skill categories. Useable data for this purpose would be of considerable analytical value as well as of interest to the general public. The classification of wage rate data along these lines should present no insurmountable problems. Data permitting similar comparisons with regard to some of the more important types of fringe benefits might also be feasible to compile, though the difficulties involved would obviously be greater.

In this connection, it should be noted that at present the responsibility for producing statistics with respect to rates of employee compensation is shared by Statistics Canada and the Canada Department of Labour. While a strong case could be made for assigning the primary responsibility for the production of wage and earnings statistics—like other basic economic data—to Statistics Canada, there are obviously a number of important considerations which argue against such a change. As a practical matter, the main difficulties posed by the present division of responsibility would seem to be capable of satisfactory solution if the activities of the two agencies in this important area of economic statistics could be coordinated more closely than at present.

In addition to the need for better wage and salary data is the related need for more reliable measures of gross and net profits. Statistics Canada has already provided the Commission with consistently defined data for the calculation of income shares in the non-farm commercial sector of the economy. These estimates might usefully be continued on a regular basis and extended to other sectors as the necessary resources become available.

One specific area in which the Commission has been active in urging the development of better information is that of planned construction outlays classified by geographical area and by type of construction. Proposals along these lines developed in cooperation with other bodies are outlined elsewhere¹.

¹ "Construction and Inflation", Special Commission Report by G. V. Haythorne.

APPENDIX B

SUMMARY REPORT

CONTENTS

PREFACE

INTRODUCTION AND SUMMARY OF CONCLUSIONS	1
ORIGINS OF RECENT CANADIAN INFLATION	9
WHY HAS INFLATION PERSISTED?	13
WHY HAS AVERAGE UNEMPLOYMENT BEEN SO HIGH? ..	23
THE CHOICES FOR POLICY	29
OTHER POLICIES FOR REDUCING UNEMPLOYMENT	37
CAN DEMAND POLICIES ALONE DO THE JOB?	43
CAN INCOMES POLICY HELP?	47

PREFACE

The terms of reference set forth in the Order-in-Council under which we were appointed in June 1969 were "to inquire into and report upon the causes, processes and consequences of inflation and to inform those making current price and income decisions, the general public and the Government on how price stability may best be achieved".

To complete this assignment we decided some time ago to make available a summary version of our report intended for wide distribution, and a fuller account directed to a smaller audience containing a more comprehensive and technical analysis of the issues.

It was our intention to issue both the summary and the more detailed analysis at the same time, but the task of putting the various documents into final form for publication has turned out to be a more difficult and time-consuming process than we had anticipated. To avoid delay, we are releasing the Summary Report prior to the publication of the supporting material and the research studies prepared in the course of the Commission's investigations.

When the Commission held its first meeting on July 2, 1969, we were temporarily housed in the noise and the dust of the old Union Station then in the process of being reconstructed as a conference centre. Since then we have found ourselves fairly continuously in the noise and the dust of controversy, first, with the attempt to get general agreement on a price and income restraint program; second, with the National Conference on Price Stability and the resulting price restraint program; third, with the announcement and application of the six-per-cent wage and salary target; and fourth, with the planning and discussion of the possible use of mandatory controls.

The life of those concerned with incomes policy in other countries has never been an easy one and we have been neither surprised nor embittered by the events of the last three years. What has been particularly heartening is the help we have received from a variety of sources. Throughout there has been a band of interested people who have felt that some form of incomes policy may be needed and they have always been ready to lend support. This is particularly true of our own staff and former colleagues who, when things looked at their worst, always showed at their best.

INTRODUCTION

AND SUMMARY OF CONCLUSIONS

How to avoid drifting into increasingly severe and chronic inflation in the pursuit of high levels of employment and income is one of the central questions of economic policy of our time.

Throughout the post-war period, virtually every country in the western world has found that as strongly rising demand carries output and employment to progressively higher levels, a stage is reached where substantially larger and more widespread price and cost increases are encountered. Once a marked escalation of price and cost increases has occurred, it has rarely subsided in response to a subsequent easing of demand pressures without a pronounced — or prolonged — interruption of the rising trend of output and employment.

In his presidential address to the American Economic Association in December 1971, Professor James Tobin remarked:

“Unemployment and inflation still preoccupy and perplex economists, statesmen, journalists, housewives and everyone else. The connection between them is the principal domestic economic burden of presidents and prime ministers, and the major area of controversy and ignorance in macro-economics.”

Our instructions “to inquire into . . . the causes, processes and consequences of inflation” could thus be taken to be very broad indeed. Given the circumstances which led to the establishment of the Commission, however, we have interpreted our central task much more narrowly. The Government appointed a Prices and Incomes Commission because it had concluded in the White Paper, Policies for Price Stability, issued in 1968 that the means available to it for influencing the operation of the Canadian economy were not sufficient “to resolve the very real conflict which exists at the present time between the objectives of maintaining high-level employment and restoring the price stability that is necessary for sustained economic growth”.

In this context it has seemed to us that our two main tasks were, first, to explain why in recent years inflation has persisted under conditions ordinarily thought to indicate an absence of strong demand pressure on the economy and, second, to consider what form of prices and incomes policy — if any — might be helpful in attempting to deal with the problem.

The bare bones of the analysis of recent inflation and of the discussion of policy alternatives outlined in this Summary Report are as follows:

1. The main factor which initiated the relatively rapid inflation of prices and costs in Canada in the mid-1960s was a build-up of unusually strong demand pressure on the economy's productive capacity and manpower resources. Strong demand pressures emerged earlier in Canada than in the United States – perhaps as early as 1964 – and for some time the rise in Canadian prices and costs was sharper. We do not attach any great significance to the fact that this surge of demand was led by exports, business investment, housing and other private outlays, while the main weight of sharply rising government expenditure came later. Much of the demand stimulus resulted from the re-pegging of the Canadian dollar exchange rate in 1962 at a substantially reduced level, and from expansionary fiscal and monetary policies in Canada. In modern societies national governments are responsible for the overall management of the economy. In this sense, if an overshoot of demand is allowed to occur, the responsibility must lie with the government. This remains true even though in their conduct of economic policy governments cannot ignore the public mood and social pressures of the time, and their freedom of action is limited by a wide variety of practical constraints.

2. Although demand pressure on the Canadian economy moderated significantly in 1966-67, the inflationary boom in the United States associated with rapidly rising military expenditure helped to keep costs and prices in Canada under strong upward pressure both directly and through demand channels until the end of the decade. By late 1968, when inflation had already become deeply entrenched, no conceivable way of managing demand remained open to the authorities for which public understanding or approval could be expected. An attempt to protect employment levels would have meant passively accepting as a new minimum the escalated rate of inflation which had emerged since 1966. Moderating the growth of demand in an attempt to restore a greater degree of price stability meant risking a period of uncomfortably high unemployment.

It was not until 1970 that demand pressure clearly ceased to be a factor in the more buoyant regions of the country and unemployment rose to relatively high levels. The slowdown in economic activity in Canada was, however, somewhat less severe than in the recessions of 1957-58 and 1960-61. This is true not only of the adverse impact on real output growth but also in terms of unemployment. Thus, for example, the national unemployment rate for males 25 years of age and over averaged 6.8 per cent in 1958 and 7.2 per cent in 1961. The corresponding rates for 1970 and 1971 were 4.9 and 5.2 per cent respectively.

For a time Canada's price performance, particularly as reflected by the Consumer Price Index, showed striking improvement. Much of this improvement, however, was due to a sharp temporary decline in food prices, a substantial appreciation of Canada's exchange rate and the 1970 price restraint program. Moreover, the average size of wage and salary increases has shown little

decline, while average profit margins, which contracted over the period 1964-70, have since widened. Thus more recently prices have again been rising at a substantial rate.

3. In our view, the degree to which inflation has persisted under recent conditions of slack demand pressure and abnormally high unemployment can be explained largely in terms of lags in the response of costs and prices to short-run changes in demand, together with the existence of strongly held “inflationary expectations” formed on the basis of experience during the prolonged inflationary expansion of the 1960s.

Lags in the response to changes in economic conditions have long been apparent in the process of wage and salary adjustment and, to a lesser degree, in certain areas of pricing behavior. There is considerable scope for the exercise of discretionary judgment in the setting of wages and prices in the short run. There is also uncertainty about how to use this element of discretion to best advantage, and a variety of delays in implementing decisions. Institutional developments in recent years, such as the lengthening of union contracts and the increasing use of comparative pay surveys as a part of formal systems of personnel and pay administration, may well have increased these response lags.

More importantly, the length and vigor of this latest round of inflation, following as it did on an extended period of economic expansion and an even longer period of upward creeping prices, seem very likely to have established patterns of wage and price setting behavior adapted to a substantial rate of continuing inflation. In effect an “inflation factor” appears to be incorporated, implicitly if not explicitly, in the setting of wages and prices and in the level of interest rates.

Finally, the widely-held view that the dampening of the economic climate was the result of deliberate policy actions rather than impersonal market forces, and that adverse public reaction would probably lead to their early reversal, provided reasonable grounds for continuing to base wage and price decisions on inflationary beliefs and patterns of behavior.

4. An important role in Canadian inflation is often attributed to the importation of inflation from the United States. It is easy to see the basis for this belief. If—as has been the case over much of our history—the rate of exchange between the currencies of the United States and Canada is maintained at some fixed level, or a flexible rate is kept within narrow bounds, then over the longer run the rate of inflation in Canada cannot differ greatly from that of the United States. In the short run, however, the direct effects of rising costs and prices in the United States are only one of a number of influences affecting the movement of overall cost and price levels in Canada.

Our reading of the evidence is that the broadly parallel movement of U.S. and Canadian costs and prices in recent years arises less from direct, rigid wage and price links than from broadly parallel variations in the degree of demand pressure on capacity in both countries. Both of these channels of influence are

related in turn to the pervasive impact on Canadian attitudes, behavior and public policies of the vast array of information and opinion flows coming from the United States. It is clear, however, that the degree to which Canada imported inflation during the 1960s either directly through price and wage links, or indirectly through demand, was more a consequence of Canada's exchange rate policy than of foreign inflation as such.

5. The "market power" of corporations, unions and other private groups is often thought to be an independent source of price and cost inflation. The term "market power" is an ambiguous one often combining elements of three related notions: first, the existence of some degree of short-run discretion in wage and price setting; second, monopoly power; and third, the capacity of influential interest groups to bring pressure to bear on governments.

We have already noted the importance of the scope that exists for discretion in wage and price setting in our treatment of response lags and expectations. We would emphasize the fact, however, that discretionary behavior is by no means confined to markets dominated by large firms or unions.

A second use of the term "market power" refers to monopoly power, i.e., the power to obtain a wage or charge a price higher than would prevail under competitive conditions. It is not always recognized that monopoly power can contribute to inflation only to the extent that it increases or is exercised more effectively during the relevant period. The existence of a certain degree of monopoly power can explain high prices at a given level of demand, but not rising prices.

We have found some examples of an increase in the extent and use of union power in certain areas of the economy in recent years, notably in the public sector and construction. It is also evident that medical practitioners have obtained large relative income gains associated with the spread of private medical insurance plans and the subsequent introduction of publicly financed medical programs. Opinions differ concerning the effect of the 1967 Bank Act revision on the position of the chartered banks and the extent of competition in financial markets. The related question of whether the present degree of competition found in Canadian financial markets can be regarded as adequate is a different issue. Many members of the public are convinced that it is not, just as others are equally certain that some unions are too powerful, or that there is inadequate control over the incomes of physicians and surgeons under existing medical schemes. These questions, however, have more to do with whether certain prices or incomes are already too high than with the rate at which they are rising.

It is sometimes thought that data on income shares provide support for the belief that unions have been the root cause of recent inflation. It is true that employee compensation accounts for a considerably higher proportion of net national income today than it did in the early 1950s, but this seems to be largely accounted for by the relative expansion of government and non-commercial services and the relative decline in the number of self-employed proprietors of farms and other unincorporated businesses. Indeed, it appears that over the

period as a whole since 1953, there has been little change in the respective shares of employee compensation and returns to capital in that part of the non-farm economy which is organized on a commercial, profit-making basis. This, in itself, proves little one way or the other about the validity of theories of cost-push in which union power or corporate power plays a leading role. What is more difficult for such theories to explain is the fact that over this period the income shares of labor and capital respectively have gone through successive periods of contraction as well as expansion in response to changes in the rate of growth of demand. Thus, although labor's income share was on a rising trend from 1964 to 1970, over the previous seven years it had been trending downward in the face of a strong and sustained rise in the share claimed by profits and other returns to capital.

Finally, the term "market power" is sometimes broadened to include the capacity of influential interest groups to bring strong pressure to bear on governments. The possibility cannot be ruled out that major changes in social and political attitudes and in the balance of power among competing interest groups are already occurring and may become increasingly important in this country. Many informed observers argue that changes of this character in a number of European countries have made possible the successful confrontation of governments by powerful groups and led to intense pressure on the authorities to use demand expansion to maintain employment and output in the face of large cost and price increases. This has resulted in a much stronger inflationary bias in public policies than in the past. At least as yet, recent Canadian experience does not seem to us to provide conclusive evidence that pressures of this kind on the conduct of public policy have become nearly as strong as they are said to be in Europe.

6. It is a disturbing observation that in the course of the expansion of the 1960s the Canadian economy seems to have come under sufficient demand pressure to generate serious cost and price problems when the national unemployment rate was still as high as 4½ to five per cent of the labor force. Several characteristics of Canada's economic structure and labor markets may help to account for this phenomenon. By comparison with most other countries, Canada has an unusually large flow of young people joining the labor force who encounter special difficulties in finding suitable permanent jobs, as well as a high proportion of employees compared with the self-employed. High job turnover rates and seasonality of employment are also found in Canadian labor markets. It appears, however, that the most important and baffling dimension of the problem has been the persistently uneven regional distribution of unemployment in Canada.

7. Given the above analysis of the twin problems of inflation and unemployment, there are several policy choices open to Canada for the longer run and the immediate future. One possibility is to accept a certain amount of inflation—perhaps even a degree of inflation which becomes more severe and chronic over time—as the necessary price for holding the level of unemployment to a minimum. If successive escalations leading to progressively higher rates of

inflation are rejected, then any short-run employment and output gains associated with an inflationary outbreak must be balanced not only against the redistributive and other adverse effects of unanticipated inflation, but also against the losses of output and employment and the associated distortions entailed in reversing the process. Thus it seems clear that episodes of this kind yield a net loss to the community.

There is a comment in the Economic Report of the President of the United States for 1971 which helps make the point:

“We have now come to see more vividly than ever before how long and painful is the effort to halt the inflationary process once it has been let loose. The avoidance of inflation is always, of course, an objective of national policy, and was an objective in 1965-66 when the present episode began. But this objective may not get its proper weight because of failure to foresee the losses of output and employment that will later be entailed in ending the inflation. Remembering the experience of 1969-71 should help to correct this error.”

8. We conclude that learning to live with inflation cannot be counted on to enable the Canadian economy to operate on a sustainable basis at average rates of national unemployment much lower than those experienced since the mid-1950s. There remains the possibility of reducing the critical range of unemployment at which cost and price increases tend to accelerate by using other means, such as manpower, regional economic expansion, selective demand, tariff and competition policies. By improving the adaptation of supply, re-channeling the flow of demand or bringing more domestic or foreign competition to bear, such policies can, in principle, be expected to lower this critical range of unemployment. Experimentation with some of these policies is in an early stage and it is too early to judge with certainty what can be accomplished. It is, however, easy to under-estimate the difficulties and to fail to recognize the practical constraints on government efforts along these lines.

Some economic policies and institutional influences, moreover, work in the direction of increasing the range of unemployment at which cost and price increases tend to accelerate. The strong political and institutional forces which resist any widening of regional wage differentials operate in this direction, as do more generous unemployment benefits and welfare payments, the rapid increase of legal minimum wages, and the growing skepticism which has developed about the work ethic with the continued rise of private affluence.

In summary, given the intractability of the problem—particularly that part arising from Canada's regional unemployment differentials—a realistic appraisal of all the factors at work suggests one should be cautious in assuming that it will be at all easy to reduce the critical range of national unemployment at which cost and price increases have tended to accelerate. Moreover, the possibility of increasingly severe inflation will remain if the public and their elected representatives take an over-optimistic view of the extent to which this critical range of unemployment has been reduced.

9. If we reject more rapid inflation as only a temporary postponement of our difficulties and recognize that supply and selective demand policies have considerable limitations, we are left with two policy instruments for dealing with the problem, general demand management and incomes policy. Demand management must play the central role, but can it do the job alone? A case can be made that if the growth of demand could be kept sufficiently steady, this would go a long way toward meeting the problem. This is more easily said than done. There are many sources of economic instability and there are serious difficulties both of a technical and political nature which make it unlikely that periodic undershoots or overshoots of demand can be avoided.

10. Throughout we have stressed the need for realism in assessing what particular policies might accomplish, and a similar attitude is clearly required in considering the possible usefulness of some form of incomes policy. For this reason we concentrate on a full-fledged control system as the only form of intervention likely to be effective enough to be worth attempting in the near future. The control program undertaken in the United States during the last year illustrates the general nature of such a system, and with certain exceptions is broadly similar in its general approach to the kind of program which the Commission was exploring with management, labor and government representatives in 1969. With the recent practical experience gained in both countries in conducting an incomes policy, the prospects for a measure of cooperation among private groups and governments in fashioning an effective control system in Canada may now be more promising than on that occasion. In our view the negative conclusion on the use of controls reached in 1971 by the Senate Committee on National Finance resulted from a failure to recognize how narrow the choices may have become.

The Commission's view that a temporary program of direct controls over prices, wages and other incomes could be helpful in certain circumstances does not arise from a belief that the root of the inflation-unemployment dilemma lies in the ability of powerful unions and corporations to continue to push up costs and prices regardless of demand conditions. We do see serious difficulties, however, in trying to extricate the economy from a major inflationary outbreak originally generated by an overshoot of demand but persisting stubbornly because of widely held inflationary expectations and response lags.

In conjunction with policies aimed at creating and maintaining a more stable demand environment, temporary resort to controls offers a means of bringing cost and price increases more promptly and reliably into line with the change in demand conditions. This can speed up the process of adjustment and reduce the transitional loss of jobs and output in bringing inflation under control. Even so, the process is unlikely to be quick or easy, and the results will not be lasting unless inflationary expectations can be changed.

It may be that before long the march of events will bring Canadians to the view that serious consideration should be given to a temporary program of controls. With this in mind, it has been the Commission's view that a group should be retained within the government to continue work on these issues. On

April 27, 1972, the Prime Minister announced the establishment of such a group to carry on the work of contingency planning, to complete the editing and publishing of the Commission's studies and to continue research on the role of prices and incomes policy in dealing with inflation.

✓ Two essential conditions must be satisfied for a temporary control program to work effectively and then to be phased out with minimum risk of a renewed outbreak of inflation. First, the public must be convinced that such measures are necessary and that there exists on the part of governments a strong determination to make them operate as effectively and equitably as possible. Second, governments must be prepared to demonstrate a resolve and capacity to maintain relatively stable prices and costs over a sufficiently long time span, embracing not only the control period but also its aftermath, to convince the public that inflationary expectations and patterns of behavior are no longer justified.

✓ Unless demand is maintained at levels consistent with these objectives, then either the control system will prove unworkable or its removal will lead to renewed inflation. Given the uncertainties and lags in the response of market demand to changes in demand management, this will not be easy to do. European experience suggests, however, that if the control system breaks down or wages and prices rise rapidly following the end of the program, it will become difficult or impossible to enlist support for the use of incomes policy in the future.

It is our view, therefore, that temporary price and income controls should only be used as part of a longer-run policy aimed at maintaining underlying demand conditions both during and after the control period consistent with the target rates of increase in average price and income levels.

ORIGINS OF RECENT CANADIAN INFLATION

There is substantial agreement that the relatively rapid inflation of prices and costs in Canada which began in the mid-1960s was initiated by a build-up of unusually strong demand pressure on the economy's existing productive capacity and manpower resources.

The degree of tightness which developed in product and labor markets was, of course, much more pronounced in some areas of the economy than in others, and the demand pressures which caused this tightness were by no means entirely of domestic origin. The effects of expansionary fiscal and monetary policies in Canada in encouraging the growth of demand were reinforced, in areas such as exports and capital spending, by the spill-over effects of rising demand in the United States where the pace of economic recovery was also acquiring increasing momentum.

This stimulus from abroad was considerably amplified by the fact that the exchange rate for the Canadian dollar had been re-pegged in May 1962 at a level more than 10 per cent below its external value at the beginning of the decade. To a limited extent this reduction in the exchange rate, superimposed on the gradually rising trend of U.S. prices, generated immediate upward pressure on overall price and cost levels in Canada even under the depressed market conditions prevailing at the time. In addition to these effects, however, the devaluation of the Canadian dollar opened up a wide range of profitable opportunities for Canadian suppliers of export and import-competing goods to expand their share of domestic and foreign markets over subsequent years. Thus Canadian exchange rate policy and economic developments abroad helped to initiate the burst of inflation which eventually occurred both through direct price effects and by adding to the build-up of demand pressures on Canadian productive capacity.

We do not attach any great significance to the fact that this surge of demand was led by exports, capital investment and consumer spending on new housing and durable goods, while the main weight of sharply rising government expenditures occurred later. Since governments are responsible for the overall management of the economy, it is clear that they must bear the responsibility for permitting any overshoot of demand to occur regardless of the direct role of

government expenditure as such. We leave aside for the moment the question of how and to what extent this overshoot of demand might have been avoided.

For the purposes of this report, it has seemed to us that a broad perspective was called for in considering the past performance and future role of demand management in relation to the problem of inflation. We have not attempted to catalogue in detail the long chain of interrelated policy decisions taken over recent years in the various areas of demand management — government expenditure, taxation, the management of the public debt, monetary policy and external financial policy. Such comments as we have to offer are concerned with demand policy as a whole rather than with the detailed application of these individual policy instruments. In this connection we shall have something to say about the extent to which prevailing public attitudes and practical constraints on the freedom of action of governments may have influenced policy decisions during the 1960s.

Before discussing these broader matters, however, we concentrate our analysis on the technical issues which have led to conflicting interpretations of the nature of recent Canadian inflation.

The Canadian economy had begun its long climb out of severe recession in the spring of 1961. The subsequent rise in output and employment was sufficiently vigorous to bring about a progressive reduction in the substantial margin of slack which had developed in the economy at the turn of the decade. By the end of 1963 the seasonally-adjusted national unemployment rate was back down to five per cent of the labor force and still declining, profit margins had risen sharply, exports were expanding rapidly and a strong upswing in capital investment spending was under way.

Over the next three years the level of aggregate money expenditure in the economy surged ahead at an average rate of more than 10 per cent annually. Propelled by this stepped-up rate of demand expansion, exceptionally large gains in output and employment were experienced, carrying the seasonally-adjusted national unemployment rate down to the unusually low level of 3½ per cent of the labor force by the autumn of 1965.

Up to this point price and wage levels had been rising at relatively low, though gradually accelerating, rates. By the second half of 1965 this accelerating trend was becoming quite pronounced. A marked escalation of interest rate levels was also under way. In retrospect it seems clear that the pace of recovery in Canada had failed to moderate in time to permit the economy to settle on a sustainable growth path compatible with reasonable stability of the price level. Instead, the country found itself caught up in a relatively severe outbreak of inflation. By 1966 prices and wages in Canada were rising about twice as rapidly as they had been rising only three years earlier.

Relatively rapid inflation continued to prevail in Canada from 1966 through to the end of the decade. For a time during the second half of 1966 and the year 1967, national expenditure in money terms rose at a distinctly more moderate rate. In due course this moderation of demand, together with a rise in

immigration and labor force participation, was reflected in a somewhat higher national level of unemployment. Towards the end of 1967 the seasonally-adjusted unemployment rate moved back up to four per cent of the labor force, and during the next two years it fluctuated narrowly within the four to five per cent range.

In the meantime, however, demand expansion in Canada was showing renewed vigor. In part this reflected the spilling over of demand pressures generated in the booming U.S. economy. Sharply rising prices in the United States during this period also contributed directly to the continued rapid rise of costs and prices in Canada. The fact that Canada's exchange rate continued to be maintained at the fixed level established early in the decade was, of course, a crucial element in the transmission of these demand and price pressures from abroad.

In both countries, increasing concern about the intensity and momentum of this prolonged outbreak of rapid inflation came to a head towards the end of 1968 and led to determined efforts in the course of the following year to come to grips with the problem by moderating the growth of demand. In Canada, as in the United States, the initial effect of these measures was a gradual slowing of the rate of output growth, followed in the early months of 1970 by a marked rise in the level of unemployment.

Although the rate of increase in the Canadian price level moderated in 1970 to a much greater degree than that of the United States, this was partly due to temporary factors, including a price war among major retail food chains, a significant appreciation of the exchange rate and the price restraint program in effect at the time. In recent months most of the broad measures of price change in Canada have again been indicating annual rates of increase of more than four per cent. The persistence of inflation in both countries has been particularly apparent in the trend of wage rates and salaries. In Canada, average hourly rates in major collective agreements covering unionized employees in industries other than construction continued to rise in 1971 by 7.8 per cent annually over the life of these contracts — not much below the average rate of increase experienced since 1966.

There is room for differences of view about the approximate duration and magnitude of the demand overshoot which resulted in the severe inflation of the late 1960s. Since costs and prices in Canada did not begin to spurt ahead until the national unemployment rate had fallen to around 3½ per cent in late 1965, and since the unemployment rate remained at this unusually low level only until the end of 1966, some observers have concluded that the period of excess demand was relatively brief and mild.

This seems a doubtful proposition. It is a well-established fact that the response of costs and prices to changes in the degree of demand pressure is normally subject to substantial time lags. These arise both from the time it takes for people to recognize that market demand conditions have diverged in a major way from what they had expected, and because of a variety of institutional

practices, such as the existence of long-term contracts, which prevent rapid wage and price adjustment.

Thus it can be argued that the accelerating rise of costs and prices which was in evidence during the course of 1965 must have been a delayed response to spreading excess demand conditions in product and labor markets which had begun to build up a good deal earlier, quite possibly as early as the first half of 1964, when the decline in the national unemployment rate had still barely carried it below the five-per-cent level.

It should be noted in this connection that unemployment in some of the most populous and heavily industrialized parts of the country had already fallen close to minimal levels by the early autumn of 1964. In Ontario, for example, average unemployment in 1964 and 1965 was 3.2 per cent and 2.6 per cent of the labor force respectively, and was even lower during the summer and fall months.

On this view of the matter, the build-up of excess demand pressures in the industrial heartland of the economy may already have reached major proportions by late 1965, when the upward surge of costs and prices was just gaining momentum.

While it is generally agreed that for some time now excess demand conditions have been absent from Canada's labor and product markets, it is similarly an open question for how long a period during the late 1960s costs and prices in Canada continued to be exposed to appreciable demand pressure.

Those who find it difficult to believe that the Canadian economy can still be subject to significant strain of this kind when the national level of unemployment rises much above four per cent of the labor force, take the view that demand pressure cannot have been a factor in the situation since early 1967. As late as 1969, however, the monthly average unemployment rate in Ontario was still only 3.1 per cent. Thus it is by no means implausible that it was not until early in 1970, when the national unemployment rate rose well above five per cent, that demand pressure on costs and prices had unquestionably been eliminated in the more buoyant regions of the country.

If this reading of events is the correct one, the implications are both puzzling and disturbing. Why was the Canadian economy unable to operate for long at a level of national unemployment much below five per cent of the labor force without encountering a significant escalation of the pace of inflation? What regional, institutional or other characteristics of our product and labor markets could account for significant upward demand pressure on costs and prices at such high national levels of unemployment and under-utilized productive capacity?

We shall return to these questions later in this discussion. The point we wish to emphasize at this stage is that, at least since 1969, it is generally agreed that the degree to which inflation has persisted in this country cannot be explained by the current pressure of demand on productive capacity or manpower resources.

WHY HAS INFLATION PERSISTED?

If the persistence of inflation is not due to the current pressure of demand on the economy's productive capacity and manpower resources, what is the explanation?

We have already referred to the substantial time lags which normally occur in the adjustment of wages and prices to changing demand conditions, whether the rate of demand expansion is accelerating or decelerating. Particularly in past business recessions, such as that of 1957-58, it has been widely noted that wage and price-setting behavior is often slow to respond to changing market forces.

In part this stickiness arises from the fact that in modern economies few prices and even fewer wage rates fluctuate continuously in response to short-run variations in the immediate balance between supply and demand in product or labor markets. Instead, most adjustments in wage and price levels occur only intermittently and by discrete steps, with the interval between successive adjustments a rather lengthy one in many cases. This results in substantial timing discrepancies between changes in market demand conditions and their eventual impact on wage and price levels.

Underlying this readily apparent feature of wage and price behavior in modern economies is the existence of considerable scope for the exercise of discretionary judgment in the setting of wages and prices in the short run, together with considerable uncertainty about how to use this element of discretion to the best advantage. This helps to account for another and perhaps even more important source of stickiness in the observed wage and price response to recent changes in demand conditions — the phenomenon referred to, for want of a better term, as the persistence of “inflationary expectations”. We return to this topic later in this section.

There are not many markets in a modern economy where the timing and magnitude of particular price and wage changes are entirely determined by impersonal market forces with no role for individual judgment or customary practices. The prices of some agricultural and other commodities are set in organized competitive markets in which there are minute-to-minute or day-to-day fluctuations in response to the impersonal forces of supply and demand. Most prices, however, are not set in this way. The Commission's research has

found a little evidence that larger firms respond more slowly than smaller ones to changes in the rate of demand expansion and that firms in concentrated industries appear more likely to be unresponsive to slackening demand conditions. This evidence, however, is weak and inconclusive. Even in areas of the economy where it would be difficult to argue that the sellers possess any significant measure of monopoly power, there are clearly important elements of discretion in price-setting.

It is hard to think of cases in modern labor markets where wages are established through a continuous auction process. Such a labor market would be one in which an unemployed person could turn up and by under-cutting the offers of others obtain employment for an hour, day or week. It is particularly obvious that where workers are unionized and collective agreements remain in force over a period of years this is not the way the process works. The fact that elements both of discretion and of monopoly power normally play a role in establishing wage levels under collective agreements leads to the idea that discretion and some degree of monopoly power are invariably found together. With only about a third of the non-farm labor force members of recognized unions, however, and relatively few markets for casual labor in which wages are set by something like a continuous auction process, it is evident that a wide range of wage and salary levels is determined under conditions where discretion exists but employees have little if any monopoly power to push up wages.

There is, however, some indication that the timing of the response to changes in economic conditions varies somewhat between union and non-union workers. Given the existence of long-term union contracts it could be expected that the prevailing wage rates of union members generally would respond rather more slowly both to increases and to decreases in the rate of demand expansion than those of non-union workers. Such evidence as is available in Canada is not inconsistent with this hypothesis.

In recent years these response lags may well have lengthened appreciably as a result of certain institutional developments, including the lengthening of collective bargaining agreements, and the increased use of comparative wage surveys associated with the spread of formal systems of personnel and pay administration in both the union and non-union sectors.

In our view these response lags and the persistence of beliefs and patterns of behavior formed on the basis of experience during the prolonged inflationary expansion of the 1960s are almost certainly the dominant factors in explaining recent wage and price trends.

Why should the current economic behavior of Canadians appear to be so strongly influenced by a continuing belief that a substantial rate of inflation now is a normal feature of economic life, and that any slackening of the pace of wage and price increases is unlikely to amount to very much or last for very long?

Presumably the answer lies in past Canadian experience of inflation and of the demand conditions which generated it. Canadians have witnessed an almost uninterrupted rise in the price level since 1933, associated with a persistent

tendency for average wage and salary levels to rise more rapidly than the underlying trend of productivity growth. Having experienced a persistent decline in the value of money over such an extended period, it should not be surprising that the public has come to expect it to continue. Some allowance for an “inflation factor” now seems to be incorporated, implicitly if not explicitly, in the trend of wages and prices and in the level of interest rates whatever the balance between demand and supply in markets for labor, goods and services, or credit.

Thus what is now observed when demand and supply appear to be in reasonable overall balance in the economy is a fairly steady positive rate of change in the price level rather than a zero rate of change. Similarly, fluctuations in the degree of demand pressure on capacity within the range of variation experienced in recent years have merely led to faster or slower rates of increase in wages and prices. An absolute year-to-year decline in the price level has rarely been recorded in recent memory, even in prolonged periods of slack demand and abnormally high unemployment.

There is reason to believe that the magnitude of the “inflation factor” built into economic behavior patterns in Canada has increased significantly in recent years. During the 1960s Canadians experienced almost a decade of unbroken economic expansion, culminating in an unusually protracted and severe inflation. Over a period of several years during the 1960s, rates of increase in wages and prices substantially higher than in the past gradually came to be regarded as normal and perhaps inevitable. A similar pattern of escalation can be seen in rents, professional fees, property values and interest rates.

In the market conditions created by a sustained surge of rapid demand expansion, those who risk pricing themselves out of their markets learn that the normal economic penalties attached to such behavior rarely come into play at all severely or for very long. The usual consequences of an overly-rapid escalation of costs and prices for the firm or industry concerned are to depress its sales volume, squeeze profit margins, and force cutbacks of production, employment and capital expansion programs. So long as market demand is kept expanding rapidly enough, however, the operation of these mechanisms is, in large measure, short-circuited.

Not only the unions, but also the firms that employ them, learn that unusually large wage increases can in fact be afforded under such conditions. The course of events proves to the union membership that aggressiveness in wage matters pays off, and discredits those union leaders who take a more cautious and moderate approach in bargaining. Executives who expose their company to a costly strike rather than accept an “unreasonably high” settlement discover, in retrospect, that the settlement was not greatly out of line after all. Similarly, it is not merely that firms push up their prices rapidly, but also that their customers — while complaining bitterly — prove by maintaining their scale of purchases that the market can support price increases of this magnitude.

It should not be regarded as surprising, therefore, that the lessons learned and patterns of behavior established over this lengthy period of buoyant demand and

severe inflation, have turned out to be highly resistant to the slackening of demand pressure which occurred in 1969-70. The public's unwillingness to believe that inflation was on the way out was reinforced, in this instance, by the widely-held view that the dampening of the economic climate was the result of deliberate policy actions rather than impersonal market forces. It was reasonable to believe, therefore, that adverse public reaction might well lead to an early reversal of these efforts to restrain the growth of demand.

Although a learning process of the kind outlined above, based largely on experience of demand conditions during the 1960s, would seem to go a long way towards explaining current wage and price behavior, such a view is by no means universally accepted as the only — or even the main — factor involved.

One popular explanation of contemporary inflation is the imported inflation hypothesis. It is frequently argued that foreign inflation — especially inflation in the United States — is bound to exert a dominant influence over the trend of prices in Canada at all times, and that the persistence of inflation in this country in recent years simply reflects the fact that the United States has continued to experience rapid inflation.

Those who argue that the trend of prices and costs in Canada is largely dependent on the trend of prices and costs in the United States base their case mainly on the historical record of broadly parallel movements in the domestic price levels of the two countries. This record is often interpreted as evidence that U.S. price and cost changes exert a direct and dominant influence over the behavior of Canadian prices and costs in the area of internationally-traded goods, with strong indirect “spill-over” effects on price and cost levels in other areas of the Canadian economy.

It is pointed out that the rising prices of imported materials and components enter directly into Canadian production costs, while Canadian suppliers of import-competing goods and of export commodities may typically base their own price increases on those of their foreign competitors. If such price increases raise profit margins in export and import-competing industries in Canada, it is argued that wage levels in these industries will come under upward pressure, with indirect “spill-over” effects on wage and price levels elsewhere in the economy.

There are grounds for skepticism that this is in fact the principal mechanism through which, in the short run, inflationary conditions in the United States exert their impact on the trend of costs and prices in Canada.

Even in the limited area of internationally-traded goods, it is clear that Canadian producers do not necessarily, or automatically, raise their prices in direct proportion to foreign price increases. In many instances they have instead taken the opportunity to increase their market share at the expense of foreign suppliers as, for example, Canadian steel producers appear to have done during the 1960s.

Moreover, it is obvious that changes in the exchange rate for the Canadian dollar must, in principle, greatly alter the impact of foreign price trends on

Canadian price movements. So far as its direct upward impact on the Canadian price level is concerned, a sharp fall in the exchange rate should have much the same effect as a sharp jump in the U.S. price level. Yet when allowance is made for the major reduction in the level of the exchange rate which occurred in the period 1960-62, considerable difficulties arise in explaining why this did not lead to a sharper divergence than actually occurred between the overall price level in Canada and that of the United States. Close direct links between the Canadian and foreign prices of many internationally-traded goods certainly do exist, but the overall price levels of the two countries are not so rigidly linked. It is clear that prices and costs in large areas of the Canadian economy such as construction and services, which do not compete directly either in export markets or with imports, respond only weakly and with long lags to the indirect influence of changes in foreign prices, foreign wages or the exchange rate.

The Commission's reading of the evidence is that the broadly parallel historical movement of prices in the two countries is not simply a matter of direct price links, but perhaps even more a reflection of broadly parallel variations over time in the degree of demand pressure on capacity in the two countries. Growing demand pressure in the United States spurs Canadian exports and capital investment and thus generates intensified pressure on Canadian productive resources. If, at the same time, it is regarded as an important object of Canadian policy to resist upward or downward pressure on the existing level of the exchange rate, the pursuit of an expansionary monetary policy in the United States in such circumstances may make it difficult for the Canadian monetary authorities to follow a substantially less expansionary policy in this country.

Thus, the emergence of strong demand pressures in the United States leads to intensified demand pressures in Canada, with the result that domestic cost and price levels in both countries tend to rise for this reason alone, quite apart from the influence of direct price links in the area of international trade.

The extent to which cost and price trends in Canada are exposed to inflationary influences from abroad through one or other of the channels mentioned above, is obviously related to the pervasive impact on Canadian attitudes, behavior and public policies of the vast array of information and opinion flows coming from the United States. Even so, however, Canadian exchange rate policy has clearly played a crucial role in the process. The extent to which Canada imported foreign inflation during the 1960s followed in large measure from the magnitude of the decline in the exchange rate at the beginning of the decade and from the importance attached to maintaining it at the new fixed level of U.S. \$0.925 over the next eight years.

Although it is easy to exaggerate the extent to which short-run price and cost trends in Canada are determined by those in other countries under a fixed exchange rate regime, it is nevertheless broadly the case that reasonable price stability in any one country cannot be maintained over any extended period in the face of substantial inflation abroad, without the insulation provided by a

progressive upward adjustment of its exchange rate. In this sense, the degree to which Canada imported inflation during the 1960s was more a consequence of Canadian exchange rate policy than of foreign inflation as such.

Another explanation for the persistence of inflation in the face of slack demand focuses on the “market power” of unions, corporations and other groups as an independent source of upward pressure on costs and prices. In attempting to come to grips with this position, it is apparent that many who argue along these lines in fact hold rather different views about the nature of the mechanism involved.

Some appear to concentrate on the fact that many economic units are in a position to exercise a degree of short-run discretion in price and wage determination rather than having to take as given a price that fluctuates freely in response to the play of impersonal market forces. We have already examined this aspect of wage and price-setting practices in our discussion of response lags and expectations, and noted that discretionary behavior is by no means confined to markets in which firms or unions exert a significant degree of monopoly power.

Others stress the ability of many private firms or groups to use their monopoly power to obtain higher prices or incomes than would prevail under more competitive conditions.

Still others embrace within the term “market power” the ability of politically influential groups to bring strong pressure to bear on governments. An example is the pressure on governments to expand demand sufficiently to prevent large increases in prices and nominal incomes from adversely affecting levels of employment and economic activity. We consider the monopoly and political pressure interpretations of “market power” in turn.

A common line of argument attributes to large corporations and strong unions a substantial degree of monopoly power which enables them to raise prices and wages with little regard for market conditions.

There can be no doubt that a substantial proportion of price and wage setting is done under conditions which are not purely competitive. Many industries are oligopolies, i.e., dominated by a small number of firms, and decisions on prices take into account the likely reaction of others. Similarly, labor unions and other less formal associations of employees are able to bring pressure to bear on employers which extends beyond that which can be brought to bear by any employee in a competitive situation who refuses to accept a job or leaves to seek work elsewhere. Given this fact there are, however, some basic points to be considered at the outset in any discussion of how these institutional features of the economy’s operation might be thought to account for the persistence of inflation under conditions of slack demand.

The first is that in principle, the possession of a certain degree of monopoly power enables those who exercise it to maintain correspondingly higher prices for their output or services at any given level of demand than they could obtain

under more competitive market conditions. But this is quite different from having an unlimited power to raise prices regardless of the state of market demand. The existence of a certain degree of monopoly power can explain *high* prices at a given level of demand, but not *rising* prices. Even the most powerful of monopolists knows that the level of demand sets some limit on how high a price he can profitably charge. This is because the more he charges per unit, the fewer units he will be able to sell. Beyond some point, charging an even higher price per unit would merely have the effect of reducing his profits, because of the magnitude of the decline in sales volume that it would entail.

Unions face rather similar limitations in pushing up wage rates. If they try to maintain too high a price for their services, labor costs will be so high and sales volume and profitability so low in their firm or industry that there will not be enough work to keep their members fully employed and take-home pay may be adversely affected through reduced overtime and short-time work.

It is not difficult to see that if the degree of monopoly power possessed by firms and unions had *increased* substantially over recent years, this could have served as an independent source of short-run upward pressure on price and wage levels. If the extent of business and labor monopolies has not been growing very rapidly, however, their role in the inflationary process during recent years becomes much more difficult to understand unless one can believe that they are now making much more effective use of such power as they possess than they were inclined to do a decade ago.

Such a possibility is not easily reconciled with the traditional though no doubt over-simplified assumption that the normal behavior of firms and employee groups taken as a whole, whether they have substantial monopoly power or very little, is to seek to obtain at all times the best price or wage they think market conditions over some relevant period will permit. Even if wage and price behavior typically reflects a much more complex set of objectives than simply trying to get as large an income as possible, it is by no means obvious why the degree to which these groups regard income maximization as an important consideration should vary widely and systematically in response to changing economic conditions.

More generally, it has been suggested that as a result of changing social and political attitudes in recent years, not only labor unions and business oligopolies but indeed organized interest groups of all kinds have become much more aggressive and effective in terms of the pressure they have been able to bring to bear in support of their members' income and job security objectives. This possibility too cannot be dismissed out of hand, although the evidence available for making a strong case along these lines seems to us far from conclusive.

Changes of some significance have occurred over the last decade in the degree of market power exercised by certain employee groups in Canada. There has been a major extension of collective bargaining throughout the area of public and quasi-public employment, notably in government, education and health services. Moreover, in certain industries where well-established unions have

operated for many years, such as construction, the union membership has not only increased significantly as a proportion of the work force but may also have learned increasingly effective ways of bringing bargaining pressure to bear on employers – and through them on the industry's clients. Many observers have noted a more restive attitude on the part of rank-and-file union members in recent years, whether related to the spread of similar attitudes of contestation in other areas of social life or to resentment over the effects on take-home pay of the higher taxes needed to finance the growing share of national income claimed by governments.

On the whole, however, direct evidence of a substantial growth in union power is hard to come by. Union membership in Canada has increased only slightly between 1960 and 1971 as a percentage of non-farm paid workers – from 32.3 per cent to 33.3 per cent. Moreover, since the early 1960s there have been few legislative changes in the field of industrial relations which have greatly strengthened the hand of organized labor in bargaining apart from those affecting public sector employees.

The deficiencies of existing data on rates of employee compensation in Canada do not enable a satisfactory overall comparison to be made between union and non-union wage rate increases over the 1960s as a whole. For what they are worth, however, the wage rate data show no striking difference, although it is clear that there are unorganized groups including some executive and professional categories which have obtained larger percentage increases than those obtained by many unions. Similarly, as far as average earnings data are concerned, no clear-cut systematic difference shows up over the 10-year period between the percentage increases occurring in highly unionized industries and in industries with a relatively large proportion of unorganized workers.

Many of the employee groups whose wage or salary gains during the 1960s were undoubtedly affected by the fact that they had become newly unionized or had significantly increased their union membership also experienced unusually strong public sector demand for their services over much of the period. The rapid expansion of educational, health and government services at all levels, together with the associated high volume of public construction projects, were obviously important factors in the rapid escalation of rates of pay for groups such as teachers, medical personnel, public service employees and many categories of construction workers. Thus the spread of collective bargaining into many non-commercial areas of the economy served to reinforce the upward pressure of expanding public sector demand on the wage and salary levels of the employee groups involved, and this in turn may well have served to escalate the wage demands of unions in the private sector of the economy.

It is sometimes thought that data on income shares provide support for the belief that a persistent levering up of average wage levels, presumably spearheaded by powerful unions, has been the root cause of recent inflation. It is true that the proportion of net national income shown in the National Accounts as wages, salaries and supplementary labor income is considerably higher today than it was in the early 1950s. This would seem to be largely accounted for,

however, by the strongly expanding share of national income generated in the government sector and non-commercial services (the great bulk of which takes the form of employee compensation) as against the declining share of national income received by self-employed proprietors of farms and other unincorporated businesses.

The distorted impression created by these structural shifts in the economy is much less serious if attention is focused on the behavior of income shares in that part of the non-farm economy which is organized on a commercial, profit-making basis.

Over the whole period since the early 1950s, the share of employee compensation in total non-farm business income does not seem to have risen greatly. This in itself proves little one way or the other about the validity of theories of cost-push in which the market power of unions plays a leading role, non-union employers have little alternative but to match increases in union wages, and the authorities feel compelled to expand demand enough to maintain employment.

What is more difficult for such theories to explain is the fact that over this period the share of employee compensation in total non-farm business income has gone through successive, and sometimes lengthy, periods of contraction as well as periods of expansion in relation to the share of profits and other returns to capital. The pattern of these share variations is clearly related to cyclical swings in the rate of growth of demand, output and productivity, in conjunction with the short-run stickiness of the trend of wage rates. Thus although labor's income share was on a rising trend from 1964 to 1970, over the previous seven years it had been trending downward in the face of a strong and sustained rise in the share claimed by profits and other returns to capital.

Evidence of a growth of monopoly power on the part of corporations is not easy to find. The Commission's research has failed to find any substantial evidence that prices have been pushed up more rapidly over the last decade in relatively concentrated industries than in industries whose output is much less dominated by a few large firms. Moreover the performance of profits over recent years is difficult to reconcile with a belief in greatly strengthened business monopoly power. After a substantial increase from 1957 to 1964 there was an almost uninterrupted decline in average profit margins from 1964 to 1970 followed by a renewed rise in response to improving economic conditions. Similarly it is not obvious that in general there have been legal, institutional or other structural changes over the years which might be thought to have greatly strengthened business monopoly power.

One apparent exception is the 1967 revision of the Bank Act which, by removing some of the special constraints on the chartered banks, strengthened the relative position of these dominant firms in the financial industry. This and other factors played a part in substantially improving the profit position of the banks in recent years, a development which has attracted a good deal of public attention. It is worth noting, however, that one of the main purposes of the

change in the Act was to expose non-bank lending institutions to increased competition from the chartered banks in areas of lending business in which the latter had previously found it difficult or impossible to operate profitably, in spite of their typically lower costs, because of various legal restrictions. This has in fact happened, and a case can be made that as a result borrowers have been able to obtain access to various kinds of credit more readily or at lower cost than would likely have been possible otherwise.

Whether the present degree of competition found in Canadian financial markets can be regarded as adequate is, however, a different issue. Many members of the public are convinced that it is not, just as others are equally certain that some unions are too powerful, or that there is inadequate control over the incomes of physicians and surgeons under existing medical schemes. These questions, however, have more to do with whether certain prices or incomes are already too *high* than with the rate at which they are *rising*.

Although the evidence is not sufficiently clear-cut to support dogmatic conclusions, it seems to us that such changes as appear to have occurred in the degree of monopoly power exercised by organized labor or business have not been a dominant factor in the substantial increase in costs and prices experienced over the period as a whole since the early 1960s.

Finally, the term "market power" is used to embrace the political pressure exercised on governments by influential interest groups. This raises questions on which it is difficult to find firm evidence. One cannot rule out the possibility that major changes in social and political attitudes and in the balance of power among competing economic interest groups are already occurring and may become increasingly important in this country. Many informed observers argue that changes of this character in a number of European countries have fundamentally altered the environment in which demand management must be conducted and have led in various ways to a much stronger inflationary bias in economic policy than in the past. Frequent and successful confrontations of the legal authority of governments by powerful interest groups are one example of this. Another is the intensity of the pressure on governments to use rapid demand expansion as a means of maintaining employment levels in the face of large cost and price increases.

The possibility that developments in North America are leading in the same direction cannot be ruled out, but at least as yet, recent Canadian experience does not seem to us to provide conclusive evidence that pressures of this kind on the conduct of public policy have become nearly as strong as they are said to be in Europe.

WHY HAS AVERAGE UNEMPLOYMENT BEEN SO HIGH?

In the course of the preceding discussion we raised the question of how the Canadian economy could have been subject to significant excess demand pressure when the national unemployment rate was still as high as 4½ to five per cent of the labor force. Our analysis of the contemporary problem of inflation in Canada would be incomplete without some further comment on this important matter.

It is a sobering observation that although the Canadian economy has been exposed to sufficient intermittent demand pressure since the early 1950s to raise the Consumer Price Index by about 50 per cent, the national unemployment rate over the same period has averaged slightly higher than five per cent of the labor force. What could account for such a high average level of unemployment in Canada?

Though far from an ideal measure for this purpose, the national unemployment rate in Canada is a widely-used measure of the degree of tightness in labor markets and, indirectly, of the margin of spare productive capacity in the economy. The definitions of who is in the labor force and who is unemployed are necessarily arbitrary, and in a number of European countries unemployment is measured in widely differing ways. The level of unemployment in the United States, on the other hand, is measured in much the same way as it is in Canada, and on the average it has been only marginally lower than Canada's unemployment rate since the early 1950s. The impression is probably correct, however, that, even if the statistical measures used in various countries could be adjusted to provide a reliable basis for comparison, Canada's average unemployment rate would still turn out to be relatively high by international standards.

A striking feature of Canadian unemployment experience has been the persistence of marked regional differentials in unemployment rates. In the more outlying regions of the country, particularly Eastern Quebec, the Atlantic Provinces and British Columbia, well-above-average unemployment rates are characteristically found whatever the level of the national unemployment rate. In the densely populated and heavily industrialized areas of Southern Ontario, on the other hand, the labor market appears to function with a relatively high degree of efficiency by international standards and at comparatively low average

levels of unemployment. Thus when the seasonally adjusted national unemployment rate has been approximately five per cent, the actual level of unemployment of workers over 25 years of age at the seasonal low point in September has typically been about two per cent of the corresponding age group in the Ontario labor force. If labor markets in all parts of the country functioned as efficiently as this, the average Canadian unemployment level would not be greatly out of line with that of most other industrial countries.

The fact of the matter is, however, that at levels of aggregate demand which generate some strain on productive capacity and an unduly tight labor market in the industrial heartland of the country, unemployment remains relatively high in the less buoyant regions.

Why is this? Why is it that the basic economic mechanisms which might be expected to lead to a more even distribution of unemployment among the various regions of Canada do not appear to work effectively enough to produce this result?

It might be expected, for example, that if there were substantial unemployment in one region and a much wider choice of job opportunities available in another, there would be a flow of people from the high to the low unemployment areas. If there were no reluctance to move and no costs involved, the migration of workers might be expected to go far towards evening out differential levels of regional unemployment.

Labor mobility of this kind has in fact been apparent in Canada on a substantial scale over a long period of years, notably from the Atlantic Provinces to the central regions and from the Prairie Provinces to the west coast. In a country as spread out geographically as Canada, however, the information, transportation and relocation costs to be borne in the process of successful job search in other regions pose serious difficulties for job-seekers living in outlying areas. Cultural and linguistic differences pose an even more formidable barrier to the ready movement of workers between Quebec and most other regions of Canada, although in earlier decades there was a considerable flow to New England, Ontario, New Brunswick and other parts of Canada. As is pointed out below, relatively little advantage has been taken of government programs under which grants are available to encourage the exploration of job possibilities in other regions and to assist in financing relocation.

The upshot is that interregional labor mobility in Canada has not been great enough in the past to bring about any marked reduction in differential levels of regional unemployment, nor does the situation seem likely to change dramatically in this respect in the next few years.

The fact that there is limited labor mobility to more buoyant areas from those regions of Canada which typically experience well-above-average levels of unemployment does not, of itself, explain what causes persistently high unemployment in these regions in the first place.

One possibility which is often mentioned is that the economic and social structure of these regions poses special difficulties in matching the particular

skills, training and preferences of those seeking work with the particular requirements of the job vacancies that arise. Many of the more obvious structural characteristics of labor markets in these regions which might help to account for their higher-than-average unemployment levels are common in some degree to labor markets generally in Canada, though much less important in other parts of the country. This is true, for example, of the unusually wide range of seasonal variation in job opportunities in these regions, whose employment base is heavily dependent on a narrow range of seasonal industries such as forestry, fishing, agriculture, tourism and construction.

It seems doubtful, however, that special structural difficulties of this kind and the consequent problems of matching job-seekers with available jobs can possibly be the whole explanation for the relatively high unemployment typically found in these regions. The impression is probably correct that even if workers with the required skills and training were readily available locally to fill all the existing vacancies, there would still be a persisting situation of substantially fewer local job opportunities than unemployed workers seeking jobs.

Temporary imbalances of this kind in the labor markets of these regions are not difficult to understand, but a *chronic* imbalance of substantial proportions between the number of workers looking for jobs at going wage levels and the number who can be profitably employed at these wage levels is a distinctly puzzling phenomenon. Basic economic theory suggests that if market forces are allowed to operate, the price of labor should tend to adjust, at least over the longer run, to a wage level at which the number of workers in demand by employers and the supply of workers willing to take these jobs come into approximate balance.

Wage levels in eastern Canada are typically substantially lower than in the central industrialized regions, partly reflecting productivity differentials which in turn arise from differences in resource endowments, locational advantages, and levels of managerial and technological skills. The larger the wage differential between eastern and central Canada, relative to the productivity differential, the broader the scope for the profitable employment of labor in Eastern Quebec and the Atlantic Provinces. Historically, however, it has not proven easy to narrow productivity differentials and there have been strong political and institutional forces at work which have resisted any widening of regional wage differentials and indeed worked to narrow them if possible. General economic analysis would suggest that this contributes to the persistent maladjustment of regional labor markets in Canada.

The fact that even in the industrial heartland of Canada unemployment is normally somewhat higher than in many overseas countries would seem to be partly a reflection of differences in economic and social structure. In many overseas countries the flow of young people entering the labor market has been proportionately much smaller in recent years than in Canada, and institutional arrangements for directing young people into specific training programs or

permanent employment are more highly developed. Although such arrangements may well involve a degree of channelling inconsistent with Canadian views on the freedom of occupational choice desired for young people, the question remains why the vast sums spent on secondary and higher education in Canada often leave students so ill-prepared to find a job.

Few overseas countries experience as wide a range of seasonal variation either in job opportunities or in labor force participation as is found in Canada. It may also be the case that frequent job changes by adult workers, the intermittent employment of married women in part-time or temporary jobs, and the holding of secondary jobs as regular hours of work have shortened are more common practices in North America than in most other societies. High job turnover rates appear to be a normal feature of the Canadian labor market. Such statistics as are available for past periods suggest that on the average, separations occur in something like six per cent of existing jobs *each month* and a similar percentage of jobs are newly filled. Job turnover figures for the United States are of much the same general order of magnitude. Although much of this turnover involves no interval of unemployment or only a very brief one, many job changes of this character are undoubtedly reflected in the standard unemployment measures. More generous unemployment insurance benefits, including a reduction in the length of previous employment required for qualification purposes introduced in 1971, may be reflected in more persons changing jobs and also in more people being counted as unemployed rather than as outside the labor force.

In economies which are largely organized on the basis of self-employment on the family farm or in family business, a decline in demand typically results in under-employment and loss of income for the workers involved rather than a rise in measured unemployment. In most parts of Canada other than the Prairie Provinces, a very high proportion of the labor force work as employees, and there has been a relative shrinkage of employment in the farm and unincorporated business sectors of the economy over many years.

There are, of course, obvious reasons why in any country some minimum number of temporarily unemployed persons are likely to be looking for work at any given time, even with efficient labor markets and under normal demand conditions. For example, persons counted as presently unemployed and actively seeking work include many young people looking for their first job; immigrants who have recently arrived in Canada; many workers whose labor force participation is weak or intermittent and who are merely looking for temporary or part-time employment; many who have left their previous employment because of dissatisfaction between themselves and their employers; and many who have been unfortunate enough to be laid off for seasonal reasons or because of work stoppages or shifts in demand between particular firms or industries.

Even when an economy is generating a sufficient number of job vacancies to suit the skills and preferences of those seeking employment, there are various reasons why the process of matching up individual job-seekers with the appropriate job vacancies is bound to take some time. Both employers and employees have to spend time searching in order to find the best employees

available for the job and the best jobs available for the job-seekers. Up to some point it pays both employers and job-seekers to accept the costs of undertaking a more thorough and lengthy search rather than accept the first applicant or first job opportunity that comes along.

Although all of the reasons why the normal level of unemployment in Canada is relatively high are not fully understood, it will be apparent from the above discussion that a combination of factors is probably involved, many of them reflecting deep-seated characteristics of Canada's regional economic structure and labor markets. It seems clear that the reason price and wage trends begin to accelerate in Canada at such high levels of national unemployment is closely connected with the fact that the regional distribution of unemployment is typically so uneven.

THE CHOICES FOR POLICY

What are the policy choices which emerge from this view of recent inflation in Canada?

In particular, what policy choices are open to us in situations like that of recent years, where a substantial overshoot of demand in the past has led to a marked escalation of the pace of inflation which still persists and may yet accelerate again?

There is a basic issue to be faced at the outset. Although virtually no one favors inflation for its own sake, there are those who believe there is an inherent conflict between the way demand would have to be managed in order to keep unemployment to a minimum and the way it would have to be managed in order to maintain reasonable price stability. In their view, we have no choice but to put up with a certain amount of inflation—perhaps even with inflation which gradually becomes more severe and chronic over time—if we are to keep the economy under sufficient continuing demand pressure to realize our potential output and hold the level of unemployment to a minimum.

Is this view substantially correct, or is it based on highly questionable assumptions?

It is not difficult to see how the idea developed that we could maintain more rapid economic growth and lower unemployment if only we were prepared to put up with more rapid inflation.

On past occasions when the rate of inflation has fallen to minimal levels, this has usually occurred during periods of slowly rising demand, sluggish output growth and abnormally high unemployment. When a faster rate of demand expansion has subsequently developed, this has led initially to substantial gains in output and employment but also, before long, to sufficient acceleration of the pace of inflation to attract growing public attention and concern.

This has led to the conclusion that it should be possible to maintain enough demand pressure in the economy to keep unemployment down to quite low levels for an indefinite period, provided the public were prepared to live with some degree of more or less continuous inflation. The lower the average level of unemployment that was desired, the higher the average rate of price increase

that the public would have to be prepared to tolerate, the approximate terms of these "trade-off" possibilities being revealed by past experience.

In recent years the suspicion has grown that it may be more difficult than appears at first sight to take advantage of this apparent "trade-off". In many countries, inflation has lingered on during recent periods of slack demand and relatively high unemployment at appreciably higher rates than might have been expected on the basis of earlier experience. When demand has revived and unemployment declined, these rates of inflation have escalated even further.

This raises the disturbing possibility that the "trade-off" options open to us may have been worsening over time—that in order to hold unemployment down to any given level may now require the acceptance of substantially more rapid inflation than might have been expected only a few years ago.

Economic theory suggests an explanation for this phenomenon. It has long been argued that if everyone were capable of anticipating the future rate of inflation correctly, it should make no difference to their actual economic behavior whether the value of money was declining by "x" per cent a year or twice "x" per cent a year. Over time, the prices at which all economic transactions were conducted would simply be adjusted upward at the appropriate rate.

No one argues, of course, that people are in fact capable of anticipating at all correctly how rapidly inflation will occur. At the same time, however, no one denies that people can learn from past experience and modify their behavior accordingly. It may well be the case that past experience of inflation leads people to revise upward their notions of how rapidly inflation is likely to occur in the future, and that as a result the "trade-off" works only to the extent that the actual rate of inflation continues to outrun the rate the public has learned to expect.

A concrete example of how this might be expected to work may clarify the point. Let us leave aside for the moment the complications which arise from external transactions and foreign influences, and consider the case of a self-sufficient economy which has been operating for some time around a level of capacity utilization at which there has been no strong tendency for the rate of inflation either to speed up or slow down. Suppose that the level of money demand in this economy has been rising fairly steadily at an annual rate of about seven per cent and the level of real output—determined by the basic forces of capital accumulation, labor force growth and underlying productivity improvement—at an annual rate of about five per cent. This will mean that the price level has been rising at a rate of about two per cent a year—a rate of inflation which people might not unreasonably have come to expect to continue indefinitely.

The adoption of more expansionary fiscal and monetary policies in these circumstances would presumably stimulate a more rapid increase in the overall level of money expenditure in the economy—let us say to a new higher rate of 10 per cent a year. With excess demand conditions now becoming dominant in markets for goods and factors of production, this will lead to unusually large

gains in production and employment so long as the rise in price and wage levels fails to accelerate correspondingly.

No doubt the public will soon begin to notice that market demand has turned more buoyant, and firms and employees will find that prices and wages can be raised more readily than they had come to expect on the basis of past experience. But it will take time for them to recognize the change in the economic environment and to respond to it fully. The unusually rapid growth of output and employment will push capacity utilization rates up to abnormally high levels and tend to reduce unemployment to abnormally low levels. Increasing strain on productive capacity and growing tightness in the labor market will generate intensified upward pressure on price and wage levels, and in due course the rate of inflation will begin to accelerate substantially.

If the growth in money demand is maintained at its new rate of 10 per cent a year, the extra stimulus to output and employment will become progressively weaker as the rate of increase in the price level moves higher, and it will eventually disappear altogether once price inflation reaches a five per cent annual rate. This will bring the rate of growth in real output back down to the five per cent annual rate from which it originally started, with corresponding effects on the rate of growth of employment.

The above account assumes an adjustment process which may well be unrealistically smooth. If, at some stage, cost and price increases were to overreact to the degree of demand pressure, output and employment levels might be temporarily depressed for a time in the course of the period of adjustment.

In the end, the full adjustment of the economy to the stepped-up rate of demand expansion would merely have raised the inflation rate correspondingly, with no lasting effect on the growth rate of output or employment.

If an attempt were made to continue to run the economy at abnormally high levels of capacity utilization and abnormally low levels of unemployment, the only way this could be done would be by progressively stepping up the rate of expansion in money demand beyond 10 per cent a year in order to offset the effects of the progressively rising rate of inflation of the price level. If at some stage public pressure to call a halt to the process became irresistible, it is difficult to see how this could be done without major disruption of the economy and very serious adverse effects on employment. Nevertheless, on the basis of the oversimplified analysis outlined above, it will be seen that so long as the public were prepared to tolerate an *accelerating* rate of inflation which continued to exceed their expectations, some benefit in terms of output and employment levels could be maintained.

The above analysis leads to the rather obvious conclusion that, if it lasts long enough, unanticipated inflation tends to become transformed into anticipated inflation. Since there are important differences in the consequences of inflation depending on the extent to which it is correctly anticipated, much depends on

how long it takes people's price and wage behavior to adjust to changing levels of money demand in product and labor markets.

A decade ago or even a few years ago it was possible to argue that the lags in cost and price adjustment to a stepped-up level of demand pressure were very long. As economic experience under policies based on this assumption has accumulated, however, so have serious doubts about whether the hoped-for employment and output gains which these policies are supposed to make possible are either very large or very lasting. People do learn from their experience of inflation and do adapt their wage and price behavior accordingly.

Although, as we shall see, the notion of a fully anticipated inflation is a theoretical construct rather than a phenomenon likely to be observed in the real world, it is certainly the notion that many people have in mind when they argue that inflation is relatively harmless.

All that one needs to assume in order to regard inflation as relatively harmless is that it is fully and correctly anticipated by almost everyone and that institutional practices have adapted to the point where almost everyone is effectively protected from its effects. Thus, if an annual rate of price increase of "x" per cent became the norm instead of the average rate of a little more than two per cent experienced in Canada between 1953 and 1970, and if it were certain that this average rate would be maintained in the future, adjustments of the following kind could be expected to take place. Average wage and salary levels would tend to rise over time at something like the average rate of productivity growth plus "x" per cent, interest rates on average would tend to be the "real" rate plus "x" per cent, pensions would be escalated by "x" per cent a year and the exchange rate would tend to depreciate or appreciate over time as required in order to accommodate differential rates of inflation between Canada and other countries. In short, life would go on in much the same way* as if everyone believed in reasonable price stability and prices were in fact kept reasonably stable.

Adjustments very similar to those described above do, in fact, take place in countries where relatively high rates of inflation are experienced on a continuing basis. It will be realized, of course, that any government capable of maintaining a steady 10-per-cent or 20-per-cent rate of inflation would be equally capable of maintaining a steady two-per-cent rate. Since nothing would be gained by maintaining a higher rate rather than a lower one once these became fully anticipated, any such government would no doubt choose the lower one. This is perhaps why there are many examples of countries where, over considerable periods of time, people expected and got reasonable price stability, while in countries with chronically high rates of inflation these rates are not steady but change significantly from year to year and sometimes from week to week.

Thus as a practical matter, if we leave aside the possibility of intermittently escalating inflation, the choice appears to be between reasonable price stability or a significant degree of inflation at rates which vary considerably over time.

**Economic theorists have pointed out that if currency and demand deposits continued to bear no interest there would be a tendency to economize in the use of money and this would be wasteful. This also could be remedied by appropriate institutional changes.*

Inflation of this kind keeps people guessing. At times it will turn out to be more rapid than people had anticipated, and at other times less rapid than they had expected.

Is inflation of this kind worth the candle? It offers the temptation of benefiting from time to time from the short-term gains in output and employment generated by increases in the pressure of demand which give rise to unanticipated inflation. These gains have to be balanced off against the haphazard redistribution of income and wealth which accompanies unexpected price changes and the resulting social unrest, disruption of markets dealing in fixed value assets, and the waste of the time and effort required as people try to devise effective ways of protecting themselves against the process. If action is eventually taken to restore the degree of price stability which existed prior to the outbreak, there will be temporary but significant losses of employment and output which are likely to exceed the previous gains. If, in addition, one takes into consideration the redistribution and other adverse effects of changes of this kind in both directions, it seems clear that episodes of this kind yield a net loss.

There is a comment in the Economic Report of the President of the United States for 1971 which reflects the feelings of those with policy responsibility during a period in which the chickens come home to roost:

"We have now come to see more vividly than ever before how long and painful is the effort to halt the inflationary process once it has been let loose. The avoidance of inflation is always, of course, an objective of national policy, and was an objective in 1965-66 when the present episode began. But this objective may not get its proper weight because of failure to foresee the losses of output and employment that will later be entailed in ending the inflation. Remembering the experience of 1969-71 should help to correct this error."

Those who advocate unanticipated inflation, however, do not do their calculations in this way. They are prepared to balance off the initial gains in output and employment against the degree of redistribution and disruption involved, but they generally fail to make any allowance for the output and employment losses incurred in trying to bring the surge of inflation back under control. In short, they assume a one-way movement in price and cost increases without corrective action. If this relaxed approach were taken to each successive upward ratcheting of the rate of increase of costs and prices, a stage would surely be reached at which the patience of the public would finally be exhausted and an attempt to halt the process would have to be made, even though by then such action would pose very serious problems of adjustment.

The discussion in this section so far has left aside the international aspects of inflation in particular countries. To many this is the central issue, and the problem of inflation in Canada in their view is of little account so long as we keep more or less in step with the pace of inflation experienced by our major trading partners. Indeed, for those who believe the ideal world to be one in which there are no changes in exchange rates, countries like Canada have little

choice but to accept much the same average rate of price increase as that occurring in the major economies. Given this reluctance to alter exchange rates, a country which inflates at a faster rate than the outside world will in time generate a balance of payments problem of increasing severity. In time it will be forced to take measures to restrain demand, perhaps accompanied by a devaluation. Thus, when it is argued that inflation must be controlled or the country's international competitive position will deteriorate, this is based on the notion that the exchange rate must be maintained at some fixed level or that there are strong objections to letting it decline enough to offset the effects of a differentially high rate of inflation.

Even though in the short run resort to exchange rate devaluation, depreciation or foreign exchange controls is capable of shoring up a country's competitive position temporarily, the effectiveness of such measures may well decline rapidly with repeated use. The intermittent relief gained in this way may well lead the public to conclude that the relative rise of the country's internal price level is likely to continue or even to accelerate, and to adapt its wage and price behavior accordingly

Before drawing this discussion to a conclusion, there are two general comments which remain to be made. The first is that it is important to avoid exaggeration in referring to the undeniable harm caused by inflation. There have been instances in history where the pace of inflation has been allowed to accelerate so far out of control as to end in hyperinflation and virtually total breakdown of the functioning of the economy. There have been many more instances, however, of countries with varying and sometimes extremely high rates of inflation which have retained enough control of the process, and adapted to it successfully enough, to prevent such a breakdown. It is not necessary to believe that inflation leads inevitably to calamitous consequences in order to believe that it is nevertheless a matter for serious concern.

Similarly, it is clear from what has been said above that phrases such as "inflation robs us all" convey a misleading impression. One reason why inflation is unpopular is that many people regard any increase in their own money incomes simply as a suitable reward for their capacity and effort, while they regard any increase in prices as taking away some of their just deserts. With the obvious exception of those who have to live on fixed amounts, the money incomes of most people are inflated by the same process which raises their living costs, and in many cases the robbery is more apparent than real.

While it is important to maintain a balanced perspective about the consequences of inflation, it is also important to be clear on what is involved. Discussions of inflation often become deeply entangled in questions of morality. One side argues that virtually any degree of unemployment is immoral, especially since it bears heavily on some of the most vulnerable members of the community. Others regard it as immoral to adopt inflationary policies which arbitrarily redistribute income and wealth, especially since some of those who suffer are also among the most vulnerable members of society.

Even if a resolution of these differing views is unlikely, it should at least be recognized that inflationary policies will only succeed in raising output and employment to the extent that people are misled about what is happening to the value of money. If governments were to commit themselves openly to following inflationary policies, they would risk losing the output and employment benefits sought. To obtain the maximum effect governments would have to pursue such policies while denying that they were doing so. There are many who would hold that such behavior is a normal requirement in many areas of public policy. Others take a different view. At the very least those who advocate inflationary policies should recognize that the issue exists.

In our view, there are strong grounds for believing that attempts to keep economic systems operating flat out are likely to encounter increasing difficulty over time in coping with people's ability to learn from their experience of inflation and to adapt their wage and price behavior accordingly. Over a period of years, there may well be little to show from such policies except the amount of inflation they have generated.

In the Commission's view, therefore, a high degree of skepticism is justified with respect to the alleged benefits which are said to be obtainable by learning to live with inflation. The case for accepting inflation sounds to us remarkably like a counsel of despair dressed up as a sophisticated long-term policy prescription. One can conceive of particular situations of such gravity that it might be the lesser of evils to risk making future inflation somewhat worse for a time in order to cope with immediate problems. As continuing policy, however, such an approach strikes the Commission as both short-sighted and futile.

OTHER POLICIES FOR REDUCING UNEMPLOYMENT

We have argued above that attempts to rely on demand policies that generate substantial inflation to achieve and maintain minimum levels of unemployed manpower and other productive resources in Canada are likely to be frustrated in large measure over the longer run by the tendency of the public to adapt its wage and price behavior accordingly. This suggests that if it is to be sustainable, the level of economic activity must not put so much demand pressure on important sectors or regions of the economy as to bring about a significant escalation of increases in cost and price levels. We have already seen, however, that because of regional and other differences in unemployment rates, a decline in the seasonally-adjusted national unemployment rate into the 4½ to five per cent range during the 1960s appears to have set the stage for a subsequent escalation of this kind. This is a high figure by international standards and much attention has understandably been given to policies which might reduce the level of unemployed resources at which rapid increases occur in costs and prices. We now turn to the question of what can be expected from these policies.

When ways and means are being considered for reducing the level of unemployment at which price and cost increases become substantial, pride of place is usually given to manpower policy. This is understandable since dealing directly with specific imbalances in the labor market seems the most obvious way of achieving this objective. It is argued that if there are vacancies in Ontario and significant unemployment in Quebec and the Atlantic Provinces, then migration to Ontario will make possible continued expansion while reducing the unemployment rate in the less buoyant parts of the country. Similarly, if there are vacancies for skilled labor and applicants for employment who lack skills, then manpower training programs can fit the unemployed for the jobs which are available. If economic change renders some skills obsolete and opens up vacancies for those holding other skills, retraining programs can help in adapting the supply of labor more effectively to the new pattern of demand. More generally, the manpower authorities can improve the functioning of labor markets through the provision of information, counselling and the placement services of an employment agency.

There was a time when the notion that the government should subsidize the operation of labor markets on a large scale would have seemed surprising.

Nevertheless, beginning with the national coordination of information and placement services several decades ago, the public has step by step accepted the view that governments should become deeply involved in providing a variety of manpower services including very substantial grants to what is in effect a large-scale adult education program.

What is at issue here is not whether policies of this kind are or are not desirable, but rather what could reasonably be expected from them in raising the sustainable level of utilization of our manpower and other productive resources.

To the extent that Canadian unemployment levels reflect the absence of effective placement services or lack of relevant skills rather than insufficient job opportunities, it should be possible to reduce them by providing improved information, counselling and placement assistance together with well-conceived training programs. We have already seen, however, that when national unemployment is in the critical range at which cost and price increases accelerate, it is typically the case that the level of unemployment in certain parts of the country — notably Ontario — is already low. Thus there would not appear to be great scope for reducing unemployment further in such regions through placement and training programs of this kind. In the less buoyant regions of the country, it appears that in both bad times and good there is a substantial overall surplus of applicants over vacancies for many categories of jobs. In principle more efficient job information and placement services could help reduce this imbalance. Only a limited part of this surplus of job-seekers, however, could be eliminated by training programs designed to impart skills for which there was an unfilled demand within these regions.

Indeed it is difficult to see how substantial reductions in the sustainable national unemployment rate could be achieved without a successful attack on regional unemployment differentials, either through greater mobility of labor out of the less buoyant regions or the use of devices to stimulate the more rapid creations of jobs within these regions. The mobility solution is one with automatic appeal to those who live in the more buoyant parts of the country. Apart from those concerned with problems of over-crowding in such areas, they see it as a way of dealing with the problem which involves less cost to themselves and which is more in line with natural economic forces than attempts to subsidize the creation of jobs in the less buoyant regions. It is not surprising that this solution has much less appeal for those who would have to move, particularly if this involves a different language and cultural environment. Nor is the prospect attractive for those who would be left behind, with their families and friends scattered in other parts of the country and their communities smaller and less vigorous as a result. Thus even though wage differentials have persisted over many decades, the adjustments in manpower and other resources have not gone far enough to achieve more nearly balanced employment levels across the country.

It is clear from the statistics on population movements, of course, that in fact regional migration and immigration have been the principal means by which partial adjustment to the differing rates of employment expansion in the various

regions of the country has taken place. It will remain true that many of those faced with poor prospects in their own areas will seek opportunities elsewhere. It is not surprising, however, that those with experience in the manpower field are acutely aware of the many obstacles to the success of any program of assisted migration from the less buoyant regions.

Experience to date with the kinds of manpower policies referred to above is not inconsistent with the view that progress in lowering average unemployment rates by such means is unlikely to be rapid, but as yet one cannot speak with any certainty. While the information, counselling and placement functions have been carried out over an extended period there has been a considerable expansion of these activities in recent years. Given the slack demand conditions of 1970-71, it could be argued that we have not yet had an adequate chance to see what has been accomplished.

Much the same is the case with the training programs. It is true that very large expenditures were made on improved training facilities earlier in the 1960s, but of the \$1,300 million of current expenditure on training programs for adults from 1960-61 to 1971-72, \$1,150 million have been spent since 1967-68. Moreover, within the last year a major program of on-the-job training has been undertaken, the results of which cannot be evaluated fully at this stage. Here again, the fact that recent unemployment rates have been well above the critical range at which cost and price increases accelerate makes it difficult to assess how far these programs may have contributed to lowering this threshold.

Much the same can be said of programs to encourage labor mobility. When the general level of unemployment is high, job opportunities are relatively scarce even in the more buoyant regions and thus offer less encouragement to mobility. It is also evident that very little use has been made of the government grants provided for this purpose under various programs. The first of these is a trainee travel grant designed to help offset the transportation costs facing enrollees in training programs. The second is an exploratory grant, the function of which is to expand the area within which people are able to look for work. Unemployed persons can be authorized by their Canada Manpower counsellors to receive an exploratory grant including a temporary living allowance for the family. The third category of assistance consists of relocation grants available to those who have already found work in other areas and who apply for aid in meeting resettlement expenses. These include transportation and moving expenses for the worker and his family, a re-establishment allowance and a home owner's allowance. In 1971-72 less than 1,500 persons received assistance for relocating in other regions, with around 700 from the Atlantic Provinces and Quebec out of a labor force in these provinces totalling just over 3,000,000.

In summary, some forms of manpower policy such as the training programs have substantial economic and social effects, but it remains questionable whether they can be expected to do a great deal to reduce the critical range of national unemployment at which inflationary problems arise. Others, such as measures to encourage labor mobility, could contribute to a better matching of

job vacancies and job-seekers within — and to some extent among — regions, but there are obvious limits to their widespread use by the public.

Another approach for dealing with regional unemployment differentials is the regional economic expansion program, which in general subsidizes the bringing of jobs to workers in the less buoyant parts of the country rather than attempting to subsidize the movement of workers to jobs. As in the case of manpower training, this program has only been operating on a major scale for a limited period and it is too early to reach conclusions on what it might accomplish in reducing these differentials. It is being more widely recognized, however, that the problem is a deep-seated one which will not yield easily to this or other techniques. Moreover, as with all programs involving a transfer of resources from one group or one region to another there are constraints on how far they can be carried.

Similar constraints operate in the area of selective demand policies. This policy approach aims at stimulating demand in particular regions or industries which are operating well short of capacity, while avoiding bringing excess demand pressure to bear on regions or industries where little slack exists. Experimentation along these lines has been a feature of recent budgetary policy in Canada, and also to some extent of government lending programs.

In addition to the regional dimension of the problem there is also obvious scope for a similar approach in stabilizing demand over time in particularly volatile industries. The construction industry is a notable example. Wide variations in the level of activity and employment in this industry have led to frequent suggestions for evening out the flow of construction work. Over the course of the last three years the Commission has been involved in a variety of consultations with employers, employees and clients of the construction industry. Among other steps taken it has helped to initiate action on a program to improve the flow of information on the future construction plans of governments and other clients of the industry. It is evident, of course, that better information is only a first step towards more advanced and coordinated planning of construction activity and employment. Here again the magnitude of the technical and other difficulties to be overcome should not be underrated.

Some economic policies and institutional influences work in the direction of increasing unemployment. Mention has already been made in an earlier section of the strong social and institutional forces which have long resisted any widening of regional wage differentials, and indeed worked to narrow them if possible. Measures which make unemployment less unattractive, such as more generous unemployment insurance benefits and welfare payments for those who are fit and able to work, can also be expected to influence unemployment in an upward direction. The same is true of significant increases in legal minimum wages. The impact of such increases is often assessed solely in terms of the direct employment effects on those currently employed at the minimum wage. What is often not recognized is that if the increases in the minimum wage are large enough to have an effect on a significant part of the wage structure (including

the wages of those above the minimum) this will tend to reduce the opening up of new employment opportunities for those in the categories affected.

The policy measures discussed earlier in this section affect the average level of unemployment mainly through their impact on the functioning of the labor market. Suggestions are often forthcoming for changes in supply policies of a much broader nature, such as reductions in tariffs, the removal of governmental price supports, or more generally the application of competition policy to reduce the degree of monopoly in markets for goods and services generally. Similar proposals affecting the labor market include the easing of restrictions on entry into various occupations and legislative changes to reduce the power of unions.

Proposals of this kind can represent either or both of two strands of thought. Those who lean towards a market power explanation of inflation see corporations, unions and other monopolistic groups as playing a crucial role, and look for a long-term solution in attacking the sources of power of these organizations. Others simply maintain that any major reductions in market power achieved through the introduction of more effective domestic or foreign competition in particular sectors of the economy will have a useful once-for-all downward effect on prices in these sectors.

Clearly the expected benefits from changes of this kind appear much greater to those who lean towards a market power interpretation of inflation than to those who do not. If they are substantial enough and well timed, however, such measures can have the effect of holding down or reducing some prices during a period of general price increase. It is hardly necessary to point out that the most powerful resistance can be expected from the groups adversely affected, and for this reason examples have been rare. The advancement of the tariff reductions negotiated in the "Kennedy Round" is one of the few cases in which this policy approach has been used.

We have now mentioned a number of measures which might help reduce the critical range of national unemployment at which cost and price increases have tended to accelerate. A large part of the discussion has been devoted to policies concerned with regional unemployment differentials, since the relatively high unemployment rates typically found in the less buoyant regions of the country are not only in themselves a major source of concern, but largely account for Canada's high national average unemployment rate.

As was pointed out earlier in this report, however, the regional dimensions of unemployment in Canada are not its only aspect. For example, it has frequently been suggested that part of the explanation for regional unemployment differentials lies in varying attitudes to life and work, reflected in some parts of the country in a more casual approach to regular employment and a greater willingness to rely on unemployment insurance or welfare. Such attitudes, however, are not confined to the less buoyant regions. The regularly-employed worker chained to his plant or office has often envied those who live a less directed life. Among many young and not-so-young people today, questioning

the virtues of "economic success" has been elevated to the status of a philosophical approach. To the extent that skepticism about the work ethic exists, whether in the less buoyant or in the more buoyant parts of the country, it may be reflected in the unemployment numbers.

Insofar as the regional differentials in unemployment rates are not so much "voluntary" as the result of institutional arrangements and policies, then either the unemployment must be accepted or the institutions and policies changed. Since some of the obstacles to high employment in these regions are very deeply ingrained in the economic and social framework of the nation, changing them is extremely difficult. A fundamental solution may well be impossible without initiatives and strong support from the people of the less buoyant regions themselves. Thus, for example, it used to be thought that it was the help of richer nations which would determine the fate of the less developed countries of the world. As experience has accumulated it has become increasingly evident that in most cases success or failure is largely dependent on the efforts of the population of the less developed countries themselves.

In the last year or so other ways of resolving the unemployment-inflation dilemma have been suggested, some of them of a much more direct and simple character than those discussed above. Training programs reduce unemployment directly, while the Local Initiatives and Opportunities for Youth programs move governments in the direction of becoming society's residual employer. It is true, of course, that the effect of such programs in lowering unemployment is reduced to the extent that additional workers are drawn into the labor force. It will also be apparent that as the general level of employment rises the need for such programs in the more buoyant parts of the country will diminish, and care will be required to avoid adding to the degree of tightness in these labor markets.

In summary, there are many approaches available which could have the effect of reducing the range of national unemployment at which cost and price increases have recently tended to accelerate, but the intractability of some aspects of the problem, particularly that of regional unemployment differentials, is often under-estimated. At the same time other influences, both public and private, tend to maintain or raise the level of unemployment at which inflationary difficulties may arise. A realistic approach which recognizes the difficulties involved and the hard choices which must be made offers the best hope of tangible results. But whatever is accomplished along these lines, it will still remain the case that an over-optimistic view of the extent to which the critical range of unemployment has been reduced will lead to policies which risk increasingly severe inflation.

CAN DEMAND POLICIES ALONE DO THE JOB?

We now have looked at two of the policy choices for resolving the apparent dilemma between low unemployment and reasonable price stability over the longer run. We have concluded that the acceptance of more rapid inflation than in the past would provide at best only a temporary postponement of our difficulties. We have also pointed out some of the obstacles to using supply and selective demand policies to reduce the national average rate of unemployment at which cost and price problems have arisen. Thus we are left with two policy instruments, general demand management and incomes policy, for attempting to achieve on a continuing basis the highest level of economic activity consistent with the avoidance of inflation.

The issue to be settled here is whether or not general demand management needs to be supplemented by incomes policy. There is little disagreement that demand management must continue to play a central role, and that any attempt to use incomes policy without careful coordination with demand policy would lead to failure. There are those who believe, however, that demand policy alone can do the job, providing the authorities adopt the appropriate rules of behavior.

This position is argued along the following lines. First of all, it is denied that there is any significant "trade-off" between unemployment and inflation over the long run. The "trade-off" is seen as essentially a short-run phenomenon which arises in an economic environment of instability in the rate of expansion of money demand. Changes in the degree of demand pressure on productive capacity have an immediate — though temporary — impact on output and employment levels because of the delayed response of costs and prices to such changes. In spite of these short-run delays, however, there is every reason to believe that the trend of costs and prices does in fact adjust eventually to the trend of money demand.

Thus if the growth of money demand is kept reasonably steady, output and employment growth will tend to stabilize around equilibrium rates determined by the basic forces of capital accumulation, labor force growth and underlying productivity improvement. The rate of change in the price level will tend to reflect the difference between the growth rate of money demand and the growth rate of capacity output; it too will tend to stabilize around some reasonably

steady rate. This assumes that the effects of a differing rate of inflation in the outside world are offset through accommodating movements in the level of a flexible exchange rate.

According to this argument, the average level of unemployment that emerges will reflect the institutional and other characteristics of labor and product markets, not any deficiency of demand. It can be reduced over time if these markets can be made to function more efficiently, but not by demand policies.

It follows from this view of how the economy works that attempts to use demand management alone to keep the rate of output up to some unrealistically high level of potential output, or the level of unemployment down to some unrealistically low target figure, are doomed to failure over the longer run. In the short run, the economy can be thrown into temporary disequilibrium by speeding up the rate of demand expansion, and this will result in temporary deviations of unemployment below its normal range while costs and prices are adjusting. Unless the rate of demand expansion can be made to outrun the process of cost and price adjustment indefinitely, however, any employment gains achieved in this way will sooner or later be cancelled out by more rapid inflation.

The above analysis suggests that the overriding objective of demand management should be to reduce the instability of demand growth by keeping it at a rate which is not far out of line with the trend rate of growth in productive capacity. Over time, it may be possible to reduce the average level of unemployment consistent with stable demand growth, but this will depend on the scope for structural policies aimed at improving the efficiency with which labor and product markets function.

There is much to be said for this type of analysis and policy prescription, but as a practical matter stabilizing the rate of demand expansion is more easily said than done.

There are both technical and other difficulties in achieving this result. Although demand instability can be seen to arise in part from sudden or substantial changes in the posture of fiscal, monetary or exchange policies, this is by no means the entire story. Major changes in the level of demand abroad or in the international economic policies of our trading partners, sharp or perverse movements in the exchange rate, upsets in financial markets, military conflicts, industrial strife or social disturbances—these and a wide range of similar developments equally difficult to foresee are bound to continue to have an impact—and at times a major impact—on the level of demand.

Thus demand management must be conducted on the basis of economic forecasts, the reliable time horizon of which is uncomfortably short even in the best of circumstances. It must also be based on underlying economic analysis which is inevitably subject to a considerable margin of uncertainty. There are many reasons for this, including not only the inadequacies of existing theory and data but also the difficulty of predicting how the public's learning processes and changing institutional arrangements will affect past patterns of economic

behavior. Thus unresolved controversies continue concerning the relative importance of monetary and fiscal measures, the timing and magnitude of their effects, the consequences of alternative exchange rate policies and a host of lesser questions. Additions to our knowledge should permit improvement on the degree of demand instability experienced in the past, but it would be unrealistic to underrate the purely technical difficulties to be overcome.

It should also be obvious that keeping demand growth steady is unlikely to be an entirely tenable policy in the face of public demands for action to deal with pressing short-run problems. Practitioners of demand management are acutely aware of the lags in the response of the economy to changes in general economic policy but this is not yet part of the thinking of the broader public. There is, therefore, continuing pressure to use today's policies to deal with today's difficulties, rather than with the problems which are likely to exist as much as a year or more hence when some of the main effects of today's policies will be felt.

Some historical perspective on the problem may be gained by considering under what conditions it might have been possible for economic policy to have avoided the demand overshoot of the mid-1960s.

It has been argued in this report that it was mainly because the expansion of aggregate demand in the economy was allowed to become too strong for too long that average price and wage levels in Canada began rising at a noticeably faster pace in 1965-66. In retrospect, it looks as though the recovery of output and employment in Canada had reduced the margin of excess capacity and unemployment in the economy close to normal levels by mid-1964. From this point on it would seem to have required an average rate of growth of money demand no higher than, say, seven or eight per cent a year to keep pace with the trend rate of growth of the labor force and national productivity without any significant acceleration of the gradually rising trend of prices. Instead aggregate demand rose by more than 10 per cent annually over the next three years.

It must be recognized, however, that in 1964 when the groundwork was being laid for the subsequent outburst of inflation, it was widely believed that Canada still had a long way to go in emerging from the severe and protracted recession of the previous years and that further strong measures to expand demand continued to be required. In the circumstances of the time there would have been negligible public support for—and widespread opposition to—the view that the time had already come for a more cautious approach to demand expansion. To have assumed that an unemployment rate only a little below five per cent of the labor force was about the lowest under which the economy would be able to operate without generating more rapid price and cost increases would have seemed to many a premature and unduly pessimistic judgment on which to act.

The belief that price, wage and employment trends in Canada could diverge progressively from those in the United States would have been received with considerable skepticism, and many would have regarded such a course of action as undesirable even if it were feasible. In all likelihood an early return would

have been required to the floating exchange rate for the Canadian dollar, a system which had only recently been abandoned in favor of a fixed parity. For many firms selling exports in the U.S. market or competing with imports, the marked decline in the exchange rate over the period 1961-62 had sharply improved the profitability of their operations and opened up many possibilities for entry into new market areas. Yet if the Canadian economy were to have been insulated from the strong inflationary pressures which developed later in the United States, this would seem to have required general acceptance of a renewed appreciation of the Canadian dollar at an early stage. It would also have required continuing public support for policies which would have kept Canadian unemployment at normal levels during the period 1966-69, while U.S. unemployment declined temporarily to unusually low levels as the outburst of serious inflation in that country gathered momentum.

By late 1968, when severe inflation had already gripped the economy for some time and had become entrenched in people's expectations and behavior, no conceivable way of managing demand remained open to the authorities for which public understanding or approval could be expected. They could have tried to stabilize the expansion of money demand at a rate high enough to minimize any temporary rise in unemployment, but this would have meant the passive acceptance of the escalated rate of inflation which had emerged since 1966 as a new minimum. The alternative was to try to stabilize the growth of demand at a rate low enough to restore eventually the degree of price stability experienced in the past, even though this meant risking a period of uncomfortably high unemployment. The ensuing slowdown in economic activity in Canada led to much public concern, even though its adverse impact on output growth and on the national unemployment rate (particularly the rate for adult males) was less severe than in the recession of 1960-61.

Keeping a steady hand on the rate of demand expansion is not, in fact, very helpful advice in situations where the economy is in serious disequilibrium rather than already moving along some equilibrium growth track.

On any realistic view of the matter, it would seem unwise to pin great hopes on what might be achieved towards resolving the inflation-unemployment dilemma over the next few years solely through efforts to reduce the instability of demand. This is not to deny that we should be able to improve considerably on our past record of demand instability, or that such improvement offers the best available hope of resolving the problem over the longer run. For some time to come, however, it seems unlikely that we shall be able to avoid occasional overshoots or undershoots of demand, with all the short-run problems they present.

CAN INCOMES POLICY HELP?

Does the above discussion of the main policy options available for dealing with Canadian employment and price stability problems over the longer term suggest the need for some form of incomes policy?

Throughout we have stressed the need for realism about the technical and other obstacles to rapid improvement in the performance of the existing range of economic policies. A corresponding degree of realism is clearly required in assessing the potential usefulness of some form of incomes policy, particularly since many supporters of direct intervention in wage and price decisions under-estimate the difficulties of applying such a policy and over-estimate the results which might be achieved.

Although incomes policies come in all shapes and sizes, their common feature is an attempt to check the pace of inflation directly by influencing decisions to raise prices, wage rates, other costs and profit margins. The means invoked range all the way from attempts at persuasion to agreed arrangements supported by informal governmental pressures to mandatory controls backed by legal sanctions. Such programs may be very comprehensive in scope or highly selective; they may involve a total freeze of prices and compensation levels or mild restraints on increases; they may be temporary or conducted within a framework of continuing institutional arrangements.

If the root of the inflation-unemployment dilemma lay in the ability of powerful unions and corporations to keep pushing up costs and prices indefinitely, regardless of demand conditions, there would seem to be a strong case for permanent wage and price controls. It is sometimes thought that such a belief provides the only possible basis for giving serious consideration to controls.

This is not our view. The Commission's analysis of the causes of recent Canadian inflation identified a number of areas in which changes in the degree or use of monopoly power had had significant effects, but in general we did not find this view of the nature of the basic problem convincing.

We do see serious difficulties, however, in trying to extricate the economy from a major inflationary outbreak originally generated by an overshoot of

demand but persisting stubbornly because of widely held inflationary expectations and response lags. To be successful, an attempt to rely on demand restraint alone to restore reasonable price stability in such circumstances may well require the acceptance of abnormally high unemployment over an extended period.

It is in a situation of this kind that our analysis suggests a potentially useful role for a temporary program of controls. In conjunction with demand policies aimed at creating and maintaining a more stable demand environment, temporary resort to controls would seem to offer a means of bringing cost and price increases more promptly and reliably into line with the change in demand conditions, thereby speeding up the process of adjustment and reducing the transitional loss of jobs and output in bringing inflation under control. Even so, the process is unlikely to be quick or easy, and the results will not be lasting unless inflationary expectations can be changed.

Two essential conditions must be satisfied for a temporary control program of this kind to work effectively and then to be phased out with minimum risk of a renewed outbreak of inflation. First, the public must be convinced that such measures are necessary and that there exists on the part of governments a strong determination to make them operate as effectively and equitably as possible. Second, governments must be prepared to demonstrate a resolve and ability to maintain relatively stable prices and costs over a sufficiently long time span, embracing not only the control period but also its aftermath, to convince the public that inflationary expectations and patterns of behavior are no longer justified.

Unless demand is maintained at levels consistent with these objectives, then either the control system will prove unworkable or its removal will lead to renewed inflation. Given the uncertainties and lags in the response of market demand to changes in demand management, this will not be easy to do. European experience suggests, however, that if the control system breaks down or wages and prices rise rapidly following the end of the program, it will become difficult or impossible to enlist support for the use of incomes policy in the future.

It is our view, therefore, that temporary price and income controls should only be used as part of a longer-run policy aimed at maintaining underlying demand conditions both during and after the control period consistent with the target rates of increase in average price and income levels.

We begin by describing in very broad terms the essential characteristics of a full-fledged control system. After examining how difficult it is likely to be to accomplish significant and lasting results even with this most powerful form of restraint program, we turn to the suggestions which have been made for more limited and looser types of incomes policy.

The control program undertaken in the United States during the last year illustrates the general nature of such a system. The underlying rationale for this program appeared in the Economic Report of the President transmitted to the Congress in January 1972:

“The basic premise of the price-wage control system is that the inflation of 1970 and 1971 was the result of expectations, contracts, and patterns of behavior built up during the earlier period, beginning in 1965, when there was an inflationary excess of demand. Since there is no longer an excess of demand, the rate of inflation will subside permanently when this residue of the previous excess is removed. The purpose of the control system is to give the country a period of enforced stability in which expectations, contracts, and behavior will become adapted to the fact that rapid inflation is no longer the prospective condition of American life. When that happens controls can be eliminated.”

Given the extent to which the U.S. program has been modified since its inception, any detailed description can quickly become dated. The general nature of the system can, however, be sketched out in the following terms. One central feature is a general 5½ per cent limit on wage and salary increases applicable to all employees on a uniform basis, with certain exceptions provided largely at the discretion of the control authority. There are those who argue that such a uniform limit is too rigid and that flexibility should be permitted to allow for differential rates of productivity growth among industries. There are two reasons for rejecting this approach. First, it conflicts with the basic economic mechanism through which productivity gains tend to be diffused throughout the whole economy rather than being reflected in lasting divergences in relative wage levels between industries with high rates of productivity increase and industries with low ones. Second, it would encounter strong resistance from those employees who justifiably felt that they had been unfairly treated.

While wage and salary control systems which have lacked a uniform rule have encountered serious difficulties, most control schemes provide for certain exceptions. In particular, decisions have to be taken about how to treat future increases already included in existing long-term contracts. Similarly, various special cases have to be dealt with, such as those where employers cannot obtain enough workers at existing wage rates. Thus, certain exceptions are essential, but some programs have been rendered ineffective through the multiplication of provisions for handling special cases.

The parallel price control system adopted by the United States is one of various possible schemes which could be used as part of an overall program. Price control systems of this kind impose limits on the extent to which prices can be raised by requiring that such increases do not raise profit margins. Under the system in force in the United States, a firm cannot increase prices unless it can show that cost increases will lower its margin of profit below the level prevailing at the outset of the program *and* below the level of the base period, i.e., the highest average margin realized in any two of the firm's last three fiscal years. In short, firms must satisfy a double test in order to raise prices. They are allowed to do so only to the extent necessary to maintain the lower of their profit margin immediately prior to controls or their margin in the base period. On the other hand, firms which do not increase prices have their profit margins subjected to control only under special circumstances.

Most control schemes, including that in force in the United States, contain provisions for limiting increases in rents, professional fees, and other kinds of prices and incomes. For example, the American system of rent control sets a limit of 2½ per cent for annual increases in rents over a wide range of residential housing accommodation, and provides that additional increases can be made only if required to meet tax increases or, within limits, to compensate for new major capital improvements. Special arrangements have been made to limit increases in medical fees and other health costs, some interest rates, dividends, and the fees and charges of state and local governments.

The U.S. price and income control system has much in common with programs of the same general character which have been introduced in other countries. Indeed, the kind of price and income restraint program which the Prices and Incomes Commission was discussing with management, labor and government representatives in 1969 was, with certain exceptions, broadly similar in its general approach. The discussions were broken off well before any agreement had been reached even in principle — let alone on details — but all the main elements of such a plan were actively examined, including an upper limit on wage and salary increases, a limit on price increases, control over rents, ways of limiting increases in other incomes, and means of ensuring compliance. When it became necessary to proceed with a much more limited program in early 1970, the National Conference on Price Stability adopted price restraint criteria which required firms to ensure that the revenue gains derived from price increases were limited to amounts clearly less than the increases in costs that the firms were experiencing.

There was, of course, a striking difference between the situation in which the U.S. control program was launched and the conditions under which a similar initiative was attempted in Canada. In the United States not only had efforts to deal with inflation through reliance on demand policy alone proved very discouraging, but the country was faced with an international financial crisis as well. Moreover, the fact that the Congress had earlier passed enabling legislation for the imposition of controls made it possible for the President to act with the full force of the law from the outset. Once a temporary freeze had been imposed it was then possible for the government to initiate concrete and pointed discussions with the major interest groups on the shape of the controls to follow the freeze.

Rightly or wrongly there were very few people in responsible positions in Canada in 1969 who thought that conditions had reached the stage where legislation providing for a mandatory price and wage control system would be justified. On the other hand, those who took part in exploratory discussions of the so-called “voluntary” program in 1969 had few illusions that any effective system of restraint could be devised without the need for substantial backing by governments, whether by way of regulations, fiscal devices or more informal methods of persuasion.

The decision to go ahead on a more limited basis with a price restraint program led to some positive results, including a modest contribution to the very

striking price performance of 1970. It was recognized from the outset, however, that unless an effective way could be found for limiting wage and salary increases, any moderation of the rise in the price level was likely to be limited and temporary. A proposed upper limit of six per cent for annual wage and salary increases, with provision for exceptions, was put forward unilaterally in June 1970. This suggestion was strongly opposed by employee groups and did not gain the degree of general support from the public and governments which was necessary if it were to have much impact. After the formal restraint program terminated at the end of 1970, a common view was that although the six per cent upper limit may have had some positive effect in reducing wage and salary increases, any such effect had been quite small.

In retrospect it seems clear that the attempt to arrive at an agreed restraint program acceptable to the major interest groups prior to any legislation for this purpose placed a heavy responsibility on the participants in the discussions. This was particularly the case with the union representatives. As subsequent events in the United States have shown, even when legislation is available to be used if necessary, it is very difficult to develop a control system which is both effective and broadly acceptable to employee groups. In an environment in which supporting governmental action would have had to be forthcoming from a number of governments, and when the absence of any experience with incomes policy left doubts about the effectiveness of commitments from business, the problem was doubly difficult for union members. Under other more favorable conditions, and with the practical experience gained both in Canada and the United States in conducting an incomes policy, the prospects for a measure of cooperation among private groups in fashioning an effective control system may be considerably more promising. It goes without saying, of course, that a recognition of the seriousness of the problem on the part of provincial governments, together with their active support for the measures required to deal with it, would make a major contribution to the chances of success of such a program.

It remains true that the Government of Canada has principal responsibility for the management of the economy, and on May 21, 1971, the Acting Prime Minister, The Honourable Mitchell Sharp, gave the following answer to a question on whether the federal government had the constitutional power to act: "It is our view, and this is why we have been looking at the possible options for enforcing mandatory price and wage controls if it becomes necessary, that under the circumstances then existing we would have that authority." (Hansard p. 6031)

It might be asked why opposition to price and income restraint programs has been so strong in North America and elsewhere. Programs of this kind are designed to curb inflation with less severe and prolonged adverse effects on employment and output than would be possible if reliance were placed on demand management alone. For the community as a whole there are important economic benefits to be had. Why then so much opposition?

One source of resistance is from those who fear that their real income gains will not be as large as they might have been otherwise. For some, this concern is justified. For many others it is not, since they stand to gain from lower living costs what they give up in money income increases. When reinforced by mutual suspicion that others in the community are in a position to "beat the system", however, fears of this kind make it easy for opponents of controls to build a case that the coverage or effectiveness of any particular restraint program is inadequate.

Opposition based on justified or unjustified fears of adverse effects on individual real incomes finds ready support among those who raise objections on grounds of principle.

The first and most general of these objections is that a control program would infringe on individual, social and political freedom. The Commission shares the natural reaction of most people in a liberal democratic society to bureaucratic interference with individual freedom and the use of coercion to make behavior conform to imposed norms. This needs to be taken into account as one of the costs of any temporary program of controls.

A second source of opposition is based on the ideas and interests which have gathered over the last three or four decades around the institutions of free collective bargaining. Any direct interference in this process has the appearance of crude intervention in a complex and delicate network of relations with resulting adverse social and economic effects. It is not surprising that many of those with special knowledge and experience in this area resist any general form of price and income restraint with great vigor, and it is only when the view becomes widespread that the alternatives may be worse that some at least are prepared to accept a substantial interference with the free collective bargaining process.

Finally, there are those who have a strong belief in the virtues of private enterprise. This is partly the reaction of members of a particular economic group to being subjected to governmental interference in their affairs and partly a concern about the economic costs involved. Study of economic theory and analysis of the operation of a wide variety of economies over an extended period leave many with the view that there was much merit in Adam Smith's injunction of two centuries ago:

"The statesman, who should attempt to direct private people in what manner they ought to employ their capitals, would not only load himself with a most unnecessary attention, but assume an authority which could safely be trusted, not only to no single person, but to no council or senate whatever, and which would nowhere be so dangerous as in the hands of a man who had folly and presumption enough to fancy himself fit to exercise it."

Anyone with sympathy for this point of view would have the gravest reservations about a system of controls which had an air of permanence about it. It is less clear that a temporary program which builds on existing market

conditions and merely sets limits on the degree of short-run response to market forces is open to so heavy a charge. There are bound to be economic costs arising from some distortion of market processes, the burdens of compliance and in some cases the blunting of incentives. In a temporary program, however, such costs may be fairly low and must be weighed against the alternative costs of continuing inflation and unemployment.

Nevertheless, the use of controls is undoubtedly open to many objections both on ideological and practical grounds. Thus it is not surprising that many people find it hard to accept the possibility that controls may, nevertheless, be the least undesirable of the alternatives open to us.

Since a number of other studies of the problem have avoided being driven to this conclusion, it may be helpful to examine the general position taken in one of them, the recent Report of the Senate Committee on National Finance, entitled *Growth, Employment and Price Stability*. There is much in this Report which parallels the Commission's findings, including the Senate Committee's view that expectations and lags provide most of the explanation for our recent difficulties. How is it then that the Committee was able to reach such a negative conclusion on the use of controls, which in its view should be limited to a situation in which the United States continued to employ "more and more stringent wage and price controls over an extended period of time"?

As already stated, one way of resolving the unemployment-inflation dilemma temporarily is to opt for inflation. Although the Senate Committee was prepared to accept as a target an annual rate of increase in the Consumer Price Index of two to three per cent — a rate somewhat higher than the traditional objective — and although its analysis suggests that some significant long-run gains in employment can be had from continuing inflation, taken as a whole its Report rejects an inflationary solution.

A second alternative considered by the Committee was to accept a less ambitious view than that widely held by the public concerning the level of unemployment which can be maintained without inflation. The Committee adopted this position. While arguing that the Economic Council's objective of a three per cent national unemployment rate was a valid goal for the longer term, the Committee recommended an unemployment rate of four to 4½ per cent as an interim target more appropriate to the present situation of the Canadian economy. This recognition of the need for greater realism about the level of unemployment consistent with economic stability helps to explain how the Committee was able to conclude that resort to controls might be escaped.

It is in connection with the Committee's discussion of the possible contribution of supply policies and demand management that difficult questions arise. Its Report expresses various criticisms of the way in which these policies have been used in the past and makes a number of suggestions for improvement. No doubt debate will continue on how these policies can be made more effective, and opinions will differ on the extent to which the Committee's suggestions are either feasible or would in fact contribute to this end. Whatever

the outcome of that debate, a practical question arises as to how enough progress is to be made along such lines in the near future to deal with our emerging problems. It is, of course, part of the Committee's position that the war against inflation is a long one, but it does not explain how the immediate battles are to be fought while longer-term strategies are being worked out and progressively implemented.

When the Prices and Incomes Commission appeared before the Senate Committee, a question was asked about what was to be done if both unemployment and controls were unacceptable methods of controlling inflation. The reply was as follows: "The public of this country are going to have to understand how narrow the choices are and how difficult the problem is". It is our view that the Committee's negative conclusion on the use of controls resulted from a failure to recognize how narrow the choices may have become.

If such a policy is attempted, is it important that it be applied only at a time and in a way which offers a high probability of success? The answer to this appears to be yes. Those who have played a role in the application of prices and incomes policies in other countries sometimes argue that while their attempts may not have been successful, it is possible to learn from one's mistakes and do better next time. This assumes, however, that the public will not respond to repeated failure by rejecting incomes policies entirely.

This possibility does not arise in the case of demand management. Like it or not, governments must tax, spend and manage the supply of money, and therefore cannot avoid having demand policies even if the actions taken are based on inflexible, self-imposed rules. Having an incomes policy, however, is a matter of choice. A case can be made, therefore, that on a longer view it would be self-defeating to put together another prices and incomes restraint program unless it has a high probability of success.

This suggests the need for caution in following suggestions for more limited forms of intervention in prices and incomes decisions. At one stage in the spring of 1970 the Commission went some distance in exploring the possibility of using tax disincentives as a means of limiting increases in money incomes, since the prospects for obtaining effective enforcement of guidelines in this area by other techniques remained in doubt. Means were studied whereby increases beyond stipulated percentages both in annual rates of employment income and in personal incomes derived from other sources would be subject to a graduated special withholding tax refundable only at some future date. The larger the increase in money income beyond this percentage, the larger the amount of this income currently withheld as refundable tax.

If a workable and effective tax device along these lines could have been devised, it offered the hope that the desired scaling down of the size of increases in wages, salaries and other money incomes could be achieved without detailed intervention in the collective bargaining process or in other aspects of income determination. In the end, however, the conclusion was reached that it was extremely difficult to devise a system along these lines which was sufficiently

equitable, administratively workable and reasonably certain to produce the desired effects on private behavior.

Other proposals have been made which are much more limited in scope. It is sometimes suggested that particular cases of large and unjustified increases in prices or income levels should be selected for public attention, but it is not clear what standard should be applied to reach decisions on such cases. Similarly, it is not made clear how it would be possible, even if there were such a standard, to defend its use in passing judgment on some cases while ignoring a host of others. Finally, the question arises whether the glare of publicity is really, as some still appear to feel, a sufficiently strong weapon to serve as an effective deterrent in matters of this kind.

The Commission has always held the view that the place of "voluntarism" in a price and income restraint program should be largely restricted to agreement on the criteria to be followed, and that when it comes to applying criteria a means of enforcement is required. When, however, it became apparent that the price restraint program agreed to in February 1970 was unlikely to survive without some action being taken on wages and salaries, and when it became clear that for a variety of reasons it was not possible to use the tax system to provide an enforcement mechanism, resort was had to a unilaterally announced upper limit of six per cent for annual wage and salary increases and efforts were made to enlist the support of governments and the public. The limited success we had in obtaining support rendered this effort largely ineffective but incidentally provided a practical demonstration of what it is like to try to apply criteria unsupported by any effective means of enforcement*.

Repeated attempts to apply an incomes policy without sanctions are unlikely to accomplish much, and indeed may well be counter-productive if they bring the whole policy approach into disrepute. In short, while there may be some case for further experimentation with more limited forms of incomes policy, this is an area where half measures may be worse than no measures at all.

It may be that before long the march of events will bring Canadians to the view that serious consideration should be given to a temporary program of controls. With this in mind, it has been the Commission's view that a group should be retained within the government to continue work on these issues. On April 27, 1972, the Prime Minister announced the establishment of such a group to carry on the work of contingency planning, to complete the publication of the Commission's studies and to continue research on the role of prices and incomes policy in dealing with inflation.

This completes our summary of the analysis we have made of recent Canadian inflation and of the broad policy choices open to us. Our analysis of the causes

**Having been exposed to this demonstration, those who still advocate the use of incomes policy without any sanctions are not unlike the Scottish fisherman who asked his friend Jock to throw over the anchor to stop their boat from drifting on the rocks. "But Angus," said Jock, "don't you remember? The rope is broken." "Aye," said Angus, "but throw it over anyway. It may slow us down a bit."*

and processes of inflation is more optimistic than some. On the other hand, our appraisal of the range of available policy alternatives does not lead to optimistic conclusions. A healthy sense of realism need not, however, lead either to fatalism or cynicism. In spite of the events of recent years, a return to something like the degree of price stability experienced in Canada in the past is still within our reach, and we have more chance than most countries to make some headway against the strong inflationary currents being felt all over the world today. The first step is to reach a measure of consensus on the nature of the problem and on the policy choices open to us.

compléter la publication des travaux de la Commission et de poursuivre les recherches sur le rôle de la politique des prix et des revenus dans la lutte contre l'inflation.

Ceci complète le résumé de notre analyse de l'inflation récente au Canada et des diverses politiques disponibles. Notre analyse des causes et des processus de l'inflation est plus optimiste que d'autres. D'autre part, notre évaluation des options de politique disponibles ne conduit pas à des conclusions optimistes. Un sain réalisme n'entraîne pas nécessairement le cynisme ou le fatalisme. Quelle que soit l'évolution récente, il nous est encore possible de restaurer une stabilité des prix voisine de celle que le Canada a connue dans le passé. Nous avons plus de chance que la plupart des pays de faire des progrès dans la lutte contre les fortes pressions inflationnistes qui se manifestent partout dans le monde. La première étape consiste à réaliser un certain consensus sur la nature du problème et sur les options de politique dont nous disposons.

**Après avoir vu cette démonstration, ceux qui proposent encore une politique des revenus sans sanctions nous rappellent le pêcheur écossais, Angus, lorsqu'il demanda à son ami, Jock, de jeter l'ancre pour empêcher le bateau de dériver vers les rochers. « Mais ne te souviens-tu pas que la corde est cassée? » répliqua Jock. « Ouais », dit Angus, « mais jette la quand même. Peut-être qu'elle nous ralentira un peu. »*

Il se peut qu'avant longtemps, le cours des événements amène les Canadiens à penser qu'un programme temporaire de contrôle mérite une grande considération. Dans cet esprit, nous estimions qu'il était important de maintenir, au sein du gouvernement, un groupe qui pourrait continuer à travailler à ce problème. Le 27 avril 1972, le Premier Ministre a annoncé la formation d'un tel groupe chargé de poursuivre la préparation des programmes de prévoyance, de mesures.

Des tentatives répétées d'appliquer une politique de revenus sans l'assortir de sanctions ne réaliseront vraisemblablement que peu de choses et, en fait, elles pourraient bien atteindre un résultat opposé si elles discréditaient l'ensemble de la politique des revenus. Bref, bien qu'il y ait peut-être encore lieu de procéder à d'autres expériences de formes limitées de politique des revenus, il s'agit d'un domaine où des demi-mesures peuvent être plus néfastes que l'absence totale de mesures.

La Commission a toujours maintenu que la part du « volontaire » dans un programme de restriction des prix et des revenus devrait être en grande partie limitée à l'accord sur les critères à observer et que l'application de ces critères nécessite des moyens de coercition. Cependant, il devient apparent que le programme de restriction des prix sur lequel on s'était mis d'accord en février '70, ne survivrait vraisemblablement pas sans que les salaires ne soient soumis à une forme de contrôle; en même temps, il apparut clairement que, pour un ensemble de raisons, le système fiscal ne pouvait fournir de mécanisme d'application. On décida alors unilatéralement un plafond de six pour cent pour l'accroissement annuel des salaires et on tenta d'obtenir l'appui des gouvernements et du public. Le succès mitigé de cette tentative rendit le programme inefficace mais démontra, en pratique, ce qui arrive quand on essaie d'appliquer un critère sans disposer de moyens efficaces de mise en vigueur.*

D'autres propositions de portée beaucoup plus limitée ont également été avancées. On suggère parfois qu'il serait bon de choisir des cas particuliers de hausses considérables et non justifiées de prix ou de revenus et de les porter à l'attention du public. Mais il est difficile de voir quel devrait être le critère de sélection retenu. On peut également se demander comment il serait possible, même si un tel critère existait, de défendre son utilisation pour juger certains cas tout en ignorant une foule d'autres. Enfin, la question se pose de savoir si le feu des projecteurs de la publicité constitue vraiment, comme certains semblent encore le penser, une arme suffisamment puissante pour décourager efficacement les agents économiques concernés.

Un système qui soit suffisamment équitable, praticable du point de vue administratif et raisonnablement susceptible d'avoir les effets désirés sur les comportements des agents économiques du secteur privé.

On pouvait espérer que, si l'on était capable d'élaborer dans cet esprit une mesure fiscale praticable et efficace, on pourrait réaliser la réduction désirée de l'ampleur des hausses de salaires et autres revenus nominaux sans une intervention circonstanciée dans le processus de négociation collective ou dans d'autres aspects de la détermination des salaires. Mais nous sommes finalement parvenus à la conclusion qu'il est extrêmement difficile de mettre au point un tel

Les propositions visant à des formes d'intervention plus limitées dans le domaine des décisions relatives aux salaires et au prix doivent donc être envisagées avec une certaine prudence. Au cours du printemps de 1970, la Commission a étudié de manière assez approfondie la possibilité de recourir à des mesures fiscales de découragement afin de limiter les hausses de revenus nominaux. En effet, il était douteux que l'on puisse parvenir à l'application efficace de directives générales dans ce domaine en utilisant d'autres techniques. Nous avons examiné des moyens en vertu desquels les augmentations des salaires et des autres revenus des personnes seraient soumises, lorsqu'elles dépasseraient des taux annuels fixés au préalable, à un impôt progressif spécial—prélevé à la source — qui ne serait remboursable qu'à une certaine date future. Plus grande serait la hausse de revenu nominal excédant le plafond, plus importante serait la partie de ce revenu prélevée à titre d'impôt remboursable.

La gestion de la demande n'offre pas de telle possibilité. Qu'on le veuille ou non, les gouvernements doivent prélever des impôts, effectuer des dépenses et gérer la masse monétaire. Ils ne peuvent donc pas éviter le recours à des politiques de la demande, même si les mesures qu'ils décident sont fondées sur des règles inflexibles qu'ils se sont eux-mêmes imposées. Mais le recours à une politique des revenus procède d'un choix. Par conséquent, on peut faire valoir que, à long terme, ce serait lutter contre ses propres objectifs que d'élaborer un programme de restriction des prix et des revenus qui n'aurait pas de fortes chances de réussir.

Si on tente d'appliquer une telle politique, est-il important de le faire seulement en un moment et d'une manière qui offre une grande probabilité de réussite? Il semble que oui. Ceux qui ont participé à l'application de politiques des prix et des revenus dans d'autres pays prétendent parfois que, même si leurs essais ne furent peut-être pas couronnés de succès, il est possible de tirer une leçon de leurs erreurs et de faire mieux par la suite. Ceci implique toutefois que le public ne réagisse pas à des échecs répétés par le rejet total des politiques de revenus.

Lorsque la Commission des prix et des revenus a comparu devant le Comité sénatorial, on lui a demandé ce qu'il faudrait faire pour juguler l'inflation si le chômage et les contrôles étaient l'un et l'autre des méthodes inacceptables. La réponse fut la suivante: «La population de ce pays devra comprendre combien restreints sont les choix et combien difficile est le problème». Selon nous, si le Comité en est arrivé à une conclusion défavorable à l'utilisation de contrôles, c'est parce qu'il n'a pas su reconnaître combien restreints sont peut-être devenus les choix.

la possibilité que des contrôles puissent être, néanmoins, la moins pire des options qui nous reste.

Comme plusieurs autres études du problème ont évité d'être acculées à cette conclusion, il peut être utile d'examiner l'attitude générale adoptée dans l'une d'entre elles, le récent Rapport du Comité sénatorial permanent des Finances nationales, intitulé *La Croissance, l'Emploi et la Stabilité des Prix*. Beaucoup de points dans ce rapport concordent avec les conclusions de la Commission, entre autres l'opinion que les attentes et les décalages expliquent pour l'essentiel nos difficultés récentes. Comment se fait-il alors que le Comité ait pu atteindre une conclusion aussi défavorable à l'usage des contrôles qui, dans son optique, ne devraient être utilisés que si les États-Unis continuaient d'appliquer «des contrôles de salaires et de prix de plus en plus rigoureux durant une période de temps prolongée».

Comme nous l'avons déjà mentionné, une façon de résoudre temporairement le dilemme chômage-inflation consisterait à choisir l'inflation. Bien que le Comité sénatorial considère comme un objectif acceptable une augmentation annuelle de l'indice des prix à la consommation de deux à trois pour cent—un taux quelque peu supérieur à l'objectif traditionnel—et même si son analyse suggère qu'une inflation continue puisse procurer des gains d'emplois significatifs à long terme, le rapport, dans son ensemble, rejette néanmoins une solution inflationniste.

Une deuxième possibilité envisagée par le Comité consiste à accepter une manière de voir moins ambitieuse que celle couramment admise par le public en ce qui concerne le niveau de chômage pouvant être maintenu sans inflation. C'est le point de vue que le Comité a adopté. Tout en prétendant que l'objectif d'un taux global de chômage de trois pour cent tel que le Conseil économique le propose est un objectif valable à long terme, le Comité recommande un taux de chômage de quatre à 4½ pour cent comme objectif intermédiaire plus approprié à la situation présente de l'économie canadienne. Cette reconnaissance de la nécessité d'un plus grand réalisme concernant le niveau de chômage compatible avec la stabilité économique contribue à expliquer comment le Comité a pu conclure à la possibilité d'éviter le recours aux contrôles.

C'est à propos de l'analyse du Comité concernant la contribution possible de politiques d'offre et de demande que surgissent les questions difficiles. Le rapport exprime diverses critiques quant à la manière dont ces politiques furent utilisées dans le passé et suggère un certain nombre d'améliorations. Il est certain que le débat se poursuivra sur les façons dont on peut rendre ces politiques plus efficaces et que des désaccords subsisteront quant à savoir dans quelle mesure les propositions du Comité peuvent être appliquées ou peuvent en fait contribuer à cette amélioration. Quelle que soit l'issue de ce débat, il reste à savoir en pratique comment on peut, dans un avenir rapproché, réaliser suffisamment de progrès en ce sens pour aborder nos problèmes naissants. Bien entendu, le Comité considère que la lutte contre l'inflation sera longue mais ceci n'explique pas comment livrer les batailles dans l'immédiat pendant qu'on élabore les stratégies à long terme et qu'on les met progressivement en œuvre.

Toutefois, l'utilisation de contrôles laisse sans aucun doute subsister de nombreuses objections, tant au point de vue idéologique que pratique. Aussi il n'est pas surprenant de constater que beaucoup de gens acceptent difficilement

Toute personne sympathique à cette idée aurait les plus sévères réserves sur un programme de contrôle qui semblerait permanent. Il n'est pas certain, cependant, qu'un programme temporaire, basé sur les conditions prévalant sur le marché et ne faisant que limiter l'ampleur de la réaction à court terme aux forces du marché, s'attire des critiques aussi acerbes. Il y a nécessairement des coûts économiques liés à une certaine distorsion du processus de marché: les fardeaux de l'obéissance et, en certains cas, le découragement des motivations. Toutefois, de tels coûts, dans le cas d'un programme temporaire, pourraient être relativement peu élevés et doivent être confrontés aux coûts alternatifs de la persistance de l'inflation et du chômage.

L'homme d'état qui tenterait d'imposer aux individus la façon d'employer leurs capitaux attirerait sur lui l'attention sans aucune nécessité. Il s'arrogerait également une autorité qui ne peut être confiée, sans danger, ni à un individu en particulier, ni à quelque assemblée ou sénat que ce soit. Cette autorité ne pourrait être plus dangereuse qu'entre les mains d'un homme assez sot et présomptueux pour se croire capable de l'exercer.

siècles:

Enfin, il y a ceux qui croient fermement aux vertus de l'entreprise privée. Cette croyance vient en partie de la réaction de membres d'un groupe économique particulier contre l'immixtion du gouvernement dans ses affaires et en partie de l'inquiétude par rapport aux coûts économiques impliqués. Après avoir étudié la théorie économique et analysé le fonctionnement d'un grand nombre d'économies diverses au cours d'une longue période, beaucoup en viennent à accorder un grand mérite à l'avertissement d'Adam Smith, il y a deux

Une deuxième source d'opposition naît des opinions et des intérêts qui, au cours des trois ou quatre dernières décennies, se sont développés autour du cadre institutionnel de la négociation collective libre. Toute interférence directe dans ce processus prend l'allure d'une intervention brutale dans un réseau complexe et délicat de relations qui aurait pour résultat des effets sociaux et économiques défavorables. Il n'est pas surprenant que beaucoup de ceux qui ont une connaissance et une expérience particulières dans ce domaine résistent très vigoureusement à toute forme générale de restriction des prix et des revenus. Et c'est seulement quand on en vient à croire que les autres options sont peut être pires que certains au moins sont prêts à accepter une intervention considérable dans le processus de négociations collectives libre.

La Commission partage avec la plupart des gens dans une société démocratique libérale, la réaction naturelle aux empiétements de la bureaucratie sur la liberté individuelle et à l'emploi de la coercition pour modeler les comportements selon les normes imposées. Il s'agit là d'un des coûts de tout programme de contrôle temporaire dont il faut tenir compte.

critères de restriction des prix aux termes desquels les entreprises devaient s'assurer que les gains de revenus procurés par les accroissements de prix étaient nettement inférieurs aux augmentations de coûts éprouvées par la firme.

Le programme de contrôle américain a évidemment été lancé dans des circonstances très différentes de celles qui prévalaient quand on a tenté de prendre une initiative similaire au Canada. Aux Etats-Unis, non seulement les efforts en vue de juguler l'inflation par la seule gestion de la demande s'étaient avérés assez vains mais, en outre, le pays était aux prises avec une crise financière internationale. De plus, le Congrès avait précédemment adopté une loi autorisant l'imposition de contrôles et le président bénéficiait donc, dès le départ, du plein appui de la loi pour mener son action. Une fois le blocage temporaire imposé, le gouvernement s'est trouvé en mesure d'entamer des discussions concrètes et approfondies avec les principaux groupes d'intérêt quant à la forme des contrôles qui suivraient le blocage.

A tort ou à raison, parmi les gens qui occupent des postes de responsabilité au Canada, il y en avait très peu qui, en 1969, estimaient que l'on avait atteint le stade où une législation prévoyant un système de contrôle obligatoire des prix et des salaires serait justifiée. Par ailleurs, ceux qui ont pris part aux discussions préliminaires du programme dit «volontaire» en 1969, ne se faisaient guère d'illusions sur la possibilité d'élaborer un système de restriction efficace sans un appui considérable des gouvernements, sous la forme de règlements, de mesures fiscales ou de méthodes de persuasion plus officielles.

La décision de continuer sur une base plus limitée, avec un programme de restriction des prix, s'est traduite par quelques résultats favorables, dont une modeste contribution à l'excellente tenue des prix observée en 1970. Mais on savait au départ que, si l'on ne pouvait pas trouver un moyen efficace pour limiter les hausses de salaires, tout ralentissement de la hausse des prix serait vraisemblablement limité et temporaire.

En juin 1970, il fut proposé unilatéralement de limiter au maximum à six pour cent par an l'augmentation des salaires; des exceptions étaient prévues. Cette suggestion se heurta à une forte opposition des groupes de salariés et elle ne reçut pas de la part du public et des gouvernements l'appui général qui eût été nécessaire pour que son effet puisse être sérieux. Après que le programme officiel de restriction fut terminé à la fin de 1970, on estimait généralement que le plafond de six pour cent avait peut-être permis de réduire quelque peu la hausse des salaires mais que, tout considéré, son effet avait été faible.

En rétrospective, il semble clair que les efforts en vue de parvenir à un programme de restriction susceptible d'empêcher l'adhésion des principaux groupes d'intérêt avant de prendre force de loi se traduisait par une lourde responsabilité pour ceux qui participaient aux débats. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des représentants des syndicats. Comme le montre ce qui est arrivé par la suite au Etats-Unis, même quand il existe une législation à laquelle on peut recourir si nécessaire, il est très difficile de mettre en place un système de contrôle qui soit à la fois efficace et généralement acceptable pour les groupes

Le système de contrôle des prix et des revenus instauré aux Etats-Unis a beaucoup de traits communs avec les programmes, d'ordre général eux-aussi, qui ont été appliqués dans d'autres pays. En vérité, la forme de programme de restriction des prix et des revenus que la Commission a examinée avec les représentants du patronat, des travailleurs et du gouvernement en 1969 procédait, à certaines exceptions près, d'une conception d'ensemble assez semblable. Les discussions ont été rompues bien avant que l'on soit parvenu à un accord, même de principe — encore moins de détails. Mais toutes les caractéristiques essentielles d'un tel programme ont été soigneusement examinées, y compris un plafond des hausses de salaires, une limitation des hausses de prix, un contrôle des loyers, diverses manières de limiter les augmentations des autres revenus ainsi que des moyens d'assurer l'obéissance à ces mesures. Quand il devint nécessaire de procéder avec un programme beaucoup plus limité, au début de 1970, la Conférence nationale sur la stabilité des prix adopta des

des municipalités.

La plupart des systèmes de contrôle, dont celui en vigueur aux Etats-Unis incluent des dispositions pour limiter les hausses des loyers, des honoraires professionnels et d'autres genres de prix et de revenus. Par exemple, le système américain de contrôle des loyers limite à 2½ pour cent la hausse annuelle des loyers d'un grand nombre de logements résidentiels et ne permet d'augmentations additionnelles que si elles sont nécessaires pour couvrir des hausses d'impôts ou, dans certaines limites, pour couvrir de nouveaux investissements en vue d'améliorations majeures. Des dispositions spéciales limitent les hausses d'honoraires médicaux et d'autres coûts des services de santé, de certains taux d'intérêt, de dividendes et des droits perçus par les gouvernements des états et

leur marge de profits qu'en des circonstances spéciales.

Le système parallèle de contrôle des prix adopté par les Etats-Unis est un des divers aspects possibles d'un programme général. Les systèmes de contrôle de prix de ce type imposent un plafond aux hausses de prix en exigeant qu'elles n'augmentent pas les marges bénéficiaires. Selon le système en vigueur aux Etats-Unis, une firme ne peut accroître ses prix sauf si elle est en mesure de démontrer que les hausses de coûts vont réduire sa marge de profit en deçà de celle qui prévalait avant le programme et en deçà du niveau de sa marge de profit au cours de la période de base, c'est-à-dire la plus élevée des marges moyennes réalisées au cours de deux des trois derniers exercices financiers de la firme. Bref, les firmes doivent satisfaire à deux conditions pour augmenter leurs prix. La hausse de prix permise aux entreprises ne doit pas être supérieure à ce qu'il faut pour maintenir la moindre de leur marge de profits des deux périodes suivantes: celle qui précède immédiatement les contrôles ou la période de base. D'autre part, les firmes qui n'accroissent pas leurs prix ne sont soumises au contrôle de leur marge de profits qu'en des circonstances spéciales.

De même, il faut décider des divers cas spéciaux tels que celui des employeurs qui n'arrivent pas à engager suffisamment de travailleurs aux taux de salaires prévalant. Il y a donc des exceptions essentielles, mais certains programmes ont été paralysés par la multiplication des dispositions applicables aux cas spéciaux.

Quoique les systèmes de contrôle des salaires non uniformes aient rencontré de sérieuses difficultés, la plupart des projets de contrôle prévoient certaines exceptions. Ainsi, il faut prendre une décision sur la façon de traiter les

opposition des employés qui se croiraient, à juste titre, inéquitablement traités.

où ce taux est faible. Deuxièmement, cette proposition se heurterait à une vive entre les industries à fort taux d'accroissement de la productivité et les industries qu'ils ne se traduisent par des divergences persistantes des niveaux de salaires les gains de productivité tendent à se propager dans toute l'économie plutôt Premièrement, elle contredit le mécanisme économique fondamental par lequel diffèrent selon les industries. Il y a deux raisons de rejeter cette proposition. afin de tenir compte du fait que les taux d'accroissement de productivité uniforme est trop rigide. Selon eux, on devrait permettre une certaine souplesse responsables du système de contrôle. Certains soutiennent qu'une telle limite exceptions sont prévues et sont laissées en grande partie à la discrétion des employés est une caractéristique fondamentale de ce système. Certaines pour cent imposé uniformément aux accroissements de salaires de tous les on peut esquisser comme suit la nature générale de ce système. Le plafond de 5½ création, toute description détaillée risque de dater avant longtemps. Cependant, Etant donné l'ampleur des modifications apportées à ce programme depuis sa

La prémisse fondamentale du système de contrôle des prix et des salaires est que la situation inflationniste des années 1970 et 1971 découlait d'attentes, de contrats et de types de comportements nés pendant la période précédente — à partir de 1965 — alors qu'il existait un excédent inflationniste de la demande. Puisque l'excédent de demande n'existe plus, le taux d'inflation diminuera en permanence lorsque les séquelles de l'excédent passé seront supprimées. Le but du système de contrôle est d'assurer au pays une période de stabilité forcée au cours de laquelle les attentes, les contrats et les comportements s'adapteront au fait qu'une inflation rapide n'est plus une perspective de la vie américaine. Quand ceci sera réalisé, les contrôles pourront être abolis. (p. 108)

Le programme de contrôle mis en place aux Etats-Unis au cours de l'année dernière illustre la nature générale d'un tel système. La raison d'être fondamentale de ce programme apparaît dans le Rapport économique du Président communiqué au Congrès en janvier 1972:

Nous décrivons d'abord en termes très généraux les caractéristiques essentielles d'un système complet de contrôle. Après avoir vu que, même avec ce programme de restriction très sévère, il sera vraisemblablement très difficile d'obtenir des résultats importants et durables, nous envisagerons les types de politique des revenus plus limités et moins stricts qui ont été suggérés.

Nous croyons, par conséquent, que les contrôles temporaires de prix et de taux de croissance des niveaux moyens des prix et des revenus. pendant et après la période de contrôle—compatibles avec les objectifs long terme visant à maintenir des conditions sous-jacentes de demande—de revenus ne devraient être utilisés que dans le cadre d'une politique à plus

des changements dans le degré ou dans l'utilisation du pouvoir de monopole ont eu des conséquences considérables mais, en général, cette façon d'envisager la nature du problème fondamental ne nous a pas paru convaincante.

Nous pensons toutefois qu'il est extrêmement difficile de décaler l'économie d'une violente éruption d'inflation, lorsque celle-ci a initialement résulté d'un gonflement excessif de la demande, mais que sa persistance est due à des attentes inflationnistes très répandues et à des délais dans les réactions. Dans de telles circonstances, si l'on se fie seulement à la restriction de la demande pour restaurer une stabilité raisonnable des prix, il se pourrait bien que la rançon du succès soit l'acceptation d'un chômage anormalement élevé pendant une période prolongée.

Aux termes de notre analyse, c'est dans de telles situations qu'un programme de contrôle temporaire pourrait s'avérer utile. Il semblerait que, si on le conjugue avec des politiques de demande destinées à créer et à maintenir des conditions de demande plus stables, le recours à des contrôles temporaires constitue un moyen pour que les hausses de prix s'accordent, de manière plus rapide et plus fiable, avec les changements des conditions de la demande. Ceci permettrait donc d'accélérer le processus d'ajustement et de réduire les pertes transitoires que connaissent l'emploi et la production quand on reprend le contrôle de l'inflation. Même dans ces conditions, il est peu vraisemblable que le processus soit rapide ou aisé, et les résultats ne seront pas durables, sauf si l'on réussit à modifier les attentes inflationnistes.

Deux conditions fondamentales doivent être remplies pour qu'un tel programme de contrôle temporaire fonctionne efficacement, puis soit supprimé avec un risque minimum de reprise de l'inflation. Premièrement, le public doit être convaincu que de telles mesures sont nécessaires et que les gouvernements sont vraiment décidés à les appliquer de manière aussi efficace et équitable que possible. Deuxièmement, les gouvernements doivent être prêts à faire preuve de leur résolution et de leur capacité quant au maintien d'une stabilité relative des prix et des coûts pendant une période assez longue, couvrant non seulement la durée des contrôles mais aussi la période subséquente durant laquelle ils font effet. Ils pourront ainsi convaincre le public que les attentes et les types de comportement inflationnistes ne se justifient plus.

Le système de contrôle s'avérera inapplicable ou son abolition résultera en une inflation renouvelée si les niveaux auxquels on maintient la demande ne sont pas compatibles avec ces objectifs. Cette condition ne sera pas facile à réaliser étant donné les décalages des réactions de la demande sur le marché à des changements dans la gestion de la demande, et les incertitudes qui les entourent. L'expérience européenne suggère cependant que, si le système de contrôle s'écroule ou si la fin du programme de contrôle est suivie de hausses rapides des prix et des salaires, il deviendra difficile ou impossible d'obtenir l'appui du public pour l'utilisation future de la politique des revenus.

LA POLITIQUE DES REVENUS PEUT-ELLE APPORTER UNE CONTRIBUTION?

Dans les développements qui précèdent, nous avons présenté les principales politiques que l'on peut utiliser pour tenter de résoudre à long terme les problèmes de l'emploi et de la stabilité des prix au Canada. Peut-on conclure au besoin d'instaurer une certaine forme de politique des revenus?

Au long de notre analyse, nous avons sans cesse insisté sur la nécessité de faire preuve de réalisme dans l'évaluation des obstacles techniques et autres qui s'opposent à l'amélioration rapide de l'efficacité de l'ensemble des politiques économiques actuellement disponibles. Il est clair qu'un tel réalisme est tout aussi nécessaire lorsqu'on évalue l'utilité possible d'une certaine forme de politique des revenus. Et ce, d'autant plus que de nombreux partisans d'une intervention directe dans les décisions relatives aux salaires et aux prix sous-estiment les difficultés d'application d'une telle politique et surestiment les résultats qu'elle pourrait procurer.

Bien que la forme et l'importance d'une politique des revenus puissent varier, elles ont généralement pour objectif commun de contrôler directement le rythme de l'inflation en influençant les décisions qui concernent des hausses de prix, de salaires, d'autres coûts et de marges bénéficiaires. Pour y parvenir, les moyens proposés vont de la simple persuasion, par des pressions gouvernementales officielles en vue de conclure des accords, à des mesures de contrôle obligatoire sanctionnées par la loi. De tels programmes peuvent avoir une portée très générale ou être hautement sélectifs; ils peuvent impliquer un blocage total des prix et des rémunérations ou une légère limitation des hausses; ils peuvent être temporaires ou bien s'intégrer dans un cadre institutionnel durable.

Si la capacité des syndicats et des sociétés puissantes de faire monter indéfiniment les coûts et les prix, indépendamment des conditions de la demande est à la base du dilemme inflation-chômage, il est permis de penser que des contrôles permanents des salaires et des prix seraient salutaires. On estime parfois que ce point de vue constitue la seule base possible d'une étude sérieuse des contrôles.

Tel n'est pas notre avis. Dans notre analyse des causes de l'inflation récente au Canada, nous avons identifié un certain nombre de secteurs où

stabiliser l'expansion de la demande en termes monétaires à un niveau assez élevé pour réduire au minimum toute augmentation temporaire du chômage, mais cela aurait signifié qu'il acceptait avec résignation comme un nouveau minimum le taux grimpat d'inflation apparu depuis 1966. Ou bien, il aurait pu essayer de stabiliser la croissance de la demande à un taux assez bas pour restaurer finalement le degré de stabilité des prix connu dans le passé, même si cela se traduisait par le risque d'un chômage très élevé pendant un certain temps.

La recommandation d'un contrôle régulier du taux d'expansion de la demande ne s'avère pas, en fait, d'un grand secours dans des situations où l'économie connaît un déséquilibre prononcé plutôt qu'elle n'est déjà engagée sur la voie d'une certaine croissance équilibrée.

Quelle que soit la façon réaliste d'envisager la solution du dilemme inflation-chômage, il semblerait peu avisé de placer de grands espoirs dans la diminution de l'instabilité de la demande pour y parvenir. Toutefois, on ne saurait nier que nous puissions mieux réussir que dans le passé dans nos efforts pour réduire l'instabilité de la demande ou qu'une telle amélioration soit le meilleur espoir que nous ayons de résoudre le problème à long terme. Pour quelque temps encore, il est cependant peu vraisemblable que nous puissions éviter les variations excessives de la demande qui surviennent de temps à autre, ainsi que toutes les difficultés à court terme qui en découlent.

salaires. Pourtant, en réalité, la demande globale s'est accrue à un rythme supérieur à dix pour cent par an au cours des trois années suivantes.

Il faut reconnaître cependant qu'en 1964, alors que s'établissaient les bases de l'éruption d'inflation subéquente, on estimait généralement que le Canada était encore loin d'être sorti de la récession marquée et prolongée des années précédentes et que d'énergiques mesures additionnelles de relance de la demande restaient nécessaires. Dans les conditions qui prévalaient alors, l'idée que déjà le moment était venu d'envisager avec plus de prudence l'expansion de la demande n'aurait reçu qu'un très faible appui du public et aurait plutôt rencontré une forte opposition. Personne n'aurait accepté l'idée qu'un taux de chômage seulement légèrement inférieur à cinq pour cent de la main-d'œuvre était à peu près le plus bas que l'économie puisse supporter sans engendrer une inflation plus rapide. L'idée qu'un taux de chômage à peine inférieur à cinq pour cent de la main-d'œuvre était approximativement le plus bas pour lequel l'économie serait en mesure de fonctionner sans que les hausses de prix et de coûts s'accélérent aurait semblé à beaucoup un jugement prématuré et excessivement pessimiste. On aurait douté fortement que la tendance des prix, des salaires et de l'emploi au Canada puisse s'écarter peu à peu de la tendance américaine et nombre de personnes auraient considéré une telle évolution comme indésirable, même si elle avait eu une chance de se réaliser.

Selon toute probabilité, il aurait fallu rétablir un taux de change flottant pour le dollar canadien au moment même où l'on venait d'abandonner ce système et d'adopter un taux de change fixe. Grâce à la chute prononcée du taux de change au cours des années 1961-62, la rentabilité des affaires et les possibilités de conquête de nouveaux marchés s'étaient nettement améliorées pour les nombreuses firmes exportatrices sur le marché américain ou dont les produits font concurrence aux importations. Pourtant, l'isolement de l'économie canadienne des pressions inflationnistes très vives qui allaient naître plus tard aux Etats-Unis aurait nécessité très tôt l'acceptation générale d'une nouvelle appréciation du dollar canadien. De même, les politiques mises en œuvre pour maintenir le chômage à des niveaux normaux au Canada auraient dû continuer à recevoir un soutien général du public au cours des années 1966-1969 alors que le chômage descendait temporairement à des niveaux exceptionnellement bas aux Etats-Unis, en même temps que l'éruption inflationniste s'y développait avec une vigueur accrue.

A la fin de 1968, l'inflation rapide affectait déjà l'économie depuis quelque temps et les gens en étaient venus à l'intégrer dans leurs attentes et dans leurs comportements. Dans ces conditions, le gouvernement ne disposait d'aucun moyen concevable de gestion de la demande susceptible de s'attirer la compréhension ou l'approbation du public. Le ralentissement de l'activité économique qui s'ensuivit au Canada a suscité une grande inquiétude parmi le public, même si ses effets défavorables sur la croissance de la production et sur le taux de chômage (particulièrement en ce qui concerne la main-d'œuvre masculine d'âge adulte) ont été moins graves que ceux de la récession de 1960-61. Le gouvernement aurait pu essayer de

continuer à avoir des répercussions, considérables à certains moments, sur le

niveau de la demande.

La gestion de la demande doit donc être effectuée sur la base de prévisions économiques qui, pour être fiables, ne doivent concerner qu'une période déplorablement courte, même dans les circonstances les plus favorables. Elle doit être également effectuée sur la base de l'analyse économique fondamentale, or celle-ci est inévitablement empreinte d'une marge d'incertitude considérable. Et ceci pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles on relève non seulement les insuffisances de la théorie et des données existantes, mais aussi la difficulté de prévoir comment les enseignements tirés par le public et les modifications des dispositions institutionnelles affecteront les types de comportement économique du passé. C'est pourquoi on n'a pu encore mettre fin aux controverses concernant l'importance relative des mesures monétaires et fiscales, le moment et l'ampleur de leurs effets, les conséquences des différentes politiques de taux de change possibles et une foule d'autres questions de moindre importance. L'élargissement de nos connaissances devrait permettre de réduire l'instabilité de la demande éprouvée dans le passé, mais il serait irréaliste de sous-estimer les difficultés purement techniques qui devront être surmontées.

Il est également évident qu'une politique de maintien d'une croissance soutenue de la demande est vraisemblablement très difficile à poursuivre lorsque le public réclame impérieusement une action immédiate sur les problèmes pressants à court terme. Les responsables de la gestion de la demande sont très conscients des décalages qui retardent la réaction de l'économie à des changements de politiques économiques générales, mais le grand public ne l'est pas encore. Dès lors, on observe des pressions continues pour que les politiques soient élaborées en fonction des problèmes d'aujourd'hui plutôt qu'en fonction des problèmes qui existeront vraisemblablement, dans un an ou plus, au moment où les effets principaux de ces politiques d'aujourd'hui se feront sentir. Un examen plus approfondi des conditions dans lesquelles les politiques économiques suivies auraient pu permettre d'éviter un gonflement excessif de la demande au milieu de la dernière décennie permettrait de tirer des enseignements pour l'avenir.

On a fait valoir dans ce rapport qu'au Canada l'augmentation du niveau moyen des salaires et des prix à un rythme beaucoup plus rapide à partir de 1965-66 est surtout due au fait que l'on a toléré une expansion trop vigoureuse et trop durable de la demande globale. En rétrospective, la reprise de la production et de l'emploi au Canada semble s'être traduite par une réduction du volant de capacité de production excédentaire et du chômage qui étaient presque à leur niveau normal au milieu de l'année 1964. De cette observation, on peut tirer la conclusion suivante: il semblerait que le taux moyen de croissance de la demande en termes monétaires n'ait pas dû dépasser sept ou huit pour cent l'an par exemple, si l'on avait voulu qu'il suive le même rythme que la tendance des taux de croissance de la main-d'œuvre et de la productivité globale sans pour autant accélérer sensiblement la tendance progressive à la hausse des prix et des

Les difficultés pour arriver à ce résultat sont à la fois techniques et autres. Même si l'instabilité de la demande est attribuable en partie à des modifications soudaines ou importantes de l'orientation des politiques fiscale, monétaire ou de change, cette explication n'est en aucun cas suffisante. Les fluctuations importantes de la demande à l'étranger ou les changements majeurs des politiques économiques internationales de nos partenaires commerciaux, les variations prononcées du taux de change, les troubles sociaux, les conflits industriels, les guerres ou les désordres sur les marchés financiers, ainsi que d'autres facteurs similaires tout aussi difficiles à prévoir, ne peuvent que

Il y aurait beaucoup à dire d'une telle analyse et des recommandations de politiques qui en découlent. Mais, en pratique, la stabilisation du taux de croissance de la demande est un objectif plus facile à énoncer qu'à atteindre.

Suivant l'analyse ci-dessus, l'objectif primordial de la gestion de la demande devrait être la réduction de l'instabilité du taux de croissance de la demande. Ceci serait réalisé en maintenant le rythme d'expansion de la demande et celui de la capacité de production à peu près parallèles. Pendant un certain temps, la réduction du niveau moyen de chômage compatible avec le maintien d'une croissance soutenue de la demande est peut-être possible, mais elle dépend en fait de la portée des politiques structurelles destinées à améliorer l'efficacité du fonctionnement des marchés du travail et des biens.

On peut tirer la conclusion suivante de cette explication du fonctionnement de l'économie: toute tentative de n'utiliser que la gestion de la demande pour maintenir la production à un taux élevé correspondant à un niveau de «production potentielle» irréaliste ou pour maintenir le chômage à quelque bas niveau irréaliste choisi comme objectif est vouée à l'échec à long terme. A court terme, des déséquilibres économiques peuvent se produire temporairement par suite de l'accélération du taux de croissance de la demande. Ceci entraînera des déviations temporaires par rapport au niveau normal de chômage, qui se produiront pendant la période d'ajustement des prix et des coûts. Toutefois, à moins que le taux de croissance de la demande ne puisse gagner sans cesse de vitesse l'ajustement des coûts et des prix, tout gain d'emploi sera annulé tôt ou tard par l'inflation plus rapide.

Selon ce raisonnement, le niveau moyen de chômage qui s'établira traduira les particularités institutionnelles et autres des marchés du travail et des produits et non une insuffisance de la demande. Ce niveau pourra être abaissé à la longue si on réussit à faire fonctionner ces marchés de manière plus efficace, non à cause de la mise en œuvre de politiques de la demande.

diffèrent dans les autres pays sont compensés par des ajustements du taux de change flottant.

sont l'accumulation du capital, l'accroissement de la main-d'œuvre et l'amélioration sous-jacente de la productivité. Le taux de variation du niveau des prix tendra à refléter l'écart entre le taux de croissance de la demande en termes monétaires et le taux de croissance de la production à pleine capacité. Il tendra lui aussi à se stabiliser à un taux soutenu. Ceci suppose que les effets d'un taux d'inflation différent dans les autres pays sont compensés par des ajustements du taux de

LES POLITIQUES DE DEMANDE SUFFISENT-ELLES?

Nous avons maintenant analysé deux des choix de politiques possibles pour résoudre le dilemme apparent entre un faible taux de chômage et une stabilité raisonnable des prix à long terme. La conclusion que nous en avons tirée est que l'acceptation d'une inflation plus rapide que par le passé ne procurerait au mieux qu'un ajournement temporaire de nos difficultés. Nous avons souligné les obstacles à l'utilisation de politiques de l'offre et de politiques sélectives de la demande pour abaisser le taux de chômage moyen à partir duquel naissent des problèmes de coûts et de prix. Les efforts en vue de maintenir l'activité économique à un niveau maximum tout en évitant l'inflation ne peuvent donc s'appuyer que sur deux instruments: la gestion de la demande globale et la politique des revenus.

La question est de savoir si la gestion de la demande globale doit être accompagnée d'une politique des revenus. Suivant l'opinion la plus répandue, la gestion de la demande doit continuer à jouer un rôle fondamental et toute tentative d'emploi de la politique des revenus sans coordination étroite avec la politique de la demande serait vouée à l'échec. Cependant, certains croient que la politique de la demande peut seule suffire à la tâche si les autorités règlent en conséquence leur comportement.

Les arguments qui suivent rendent compte de cette proposition. Tout d'abord, on réfute l'idée qu'il puisse y avoir à long terme un choix important entre le chômage et l'inflation. Ce choix apparaît surtout comme un phénomène à court terme qui se produit dans des conditions économiques où le taux de croissance de la demande en termes monétaires est instable. Les variations d'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production ont un effet immédiat, quoique temporaire, sur les niveaux de la production et de l'emploi, à cause des décalages qui retardent la réaction des coûts et des prix à ces variations. Malgré ces rigidités à court terme, il y a tout lieu de croire que la tendance des prix et des coûts s'ajuste en fait finalement à celle de la demande en termes monétaires.

Par conséquent, si l'expansion de la demande en termes monétaires reste raisonnablement soutenue, la croissance de l'emploi et de la production tendra à se stabiliser aux taux d'équilibre déterminés par les facteurs fondamentaux que

qu'elles soient prospères ou non, ceci se reflète peut-être dans les statistiques du chômage.

Bien que les écarts régionaux dans les taux de chômage ne reflètent pas des « choix délibérés » mais résultent plutôt des dispositions institutionnelles et des politiques, nous devons soit accepter une situation de chômage, soit modifier les institutions et les politiques. Comme certains obstacles à un niveau élevé d'emploi dans ces régions sont profondément intégrés au cadre social et économique du pays, leur modification apparaît extrêmement difficile. Une solution fondamentale pourrait bien être impossible sans la participation et l'appui important de la population des régions moins prospères concernées. Ainsi, on a longtemps prétendu que l'aide des nations les plus riches déterminerait le sort des pays sous-développés. Comme le démontre l'expérience accumulée, il paraît évident que, dans la majorité des cas, le succès ou l'échec dépend largement des efforts de la population même des pays sous-développés.

Depuis environ un an, on a suggéré bon nombre de moyens pour résoudre le dilemme chômage-inflation, quelques-uns d'entre eux étant plus simples et plus directs que ceux discutés précédemment. Les programmes de formation des adultes réduisent directement le chômage tandis que les programmes d'Initiatives locales et Perspectives-jeunesse relèguent les gouvernements au rôle d'employeur de dernière instance de la société. L'effet de ces programmes sur la réduction du chômage est limité, dans la mesure où ils attirent de nouveaux travailleurs dans la population active. On peut voir également que l'augmentation générale du niveau d'emploi réduit le besoin de tels programmes dans les régions les plus prospères du pays et qu'il faudra veiller à ne pas aggraver la tension sur ces marchés de main-d'œuvre.

En résumé, il existe beaucoup de méthodes susceptibles de faire diminuer le seuil de chômage global pour lequel les hausses de prix et de coûts ont eu tendance à s'accélérer dans la période récente, mais on sous-estime fréquemment le caractère irréductible de certains aspects du problème — celui des disparités régionales de chômage notamment. En même temps, d'autres influences d'origine publique ou privée tendent à maintenir ou à élever le niveau de chômage à partir duquel peuvent naître des pressions inflationnistes. Une optique réaliste, qui tient compte des obstacles confrontés et de la difficulté des choix à effectuer, offre les meilleures chances d'obtenir des résultats tangibles. Mais, quoi que l'on puisse accomplir de cette manière, il restera toujours vrai qu'une vision trop optimiste des succès remportés dans l'abaissement de l'intervalle critique de chômage se traduira par des politiques pouvant entraîner une inflation de plus en plus grave.

Cependant, comme nous l'avons déjà dit dans ce rapport, la dimension régionale du chômage au Canada ne constitue pas l'unique aspect du problème. Par exemple, on a fréquemment suggéré que l'on pouvait expliquer en partie les écarts régionaux de chômage en fonction de différentes attitudes vis-à-vis du mode de vie, et particulièrement du travail, qui se traduraient, dans certaines régions, par une attitude de tiédeur eu égard à l'emploi permanent et par une plus grande acceptation des bénéfices d'assurance-chômage et des prestations de bien-être social comme moyen de subsistance. Cependant, de telles attitudes ne sont pas limitées aux régions les moins prospères. Le travailleur rive quotidiennement à son poste ou à son bureau envie souvent ceux qui vivent plus librement. Chez plusieurs jeunes et moins jeunes d'aujourd'hui, la remise en question de la «réussite matérielle» est devenue une véritable philosophie. En autant qu'il existe un scepticisme quant à l'éthique du travail dans toutes les régions du pays,

Jusqu'à présent, nous avons mentionné plusieurs mesures susceptibles de contribuer à réduire l'intervalle critique de chômage moyen à partir duquel les augmentations de coûts et de prix ont eu tendance à s'accélérer. Nous avons consacré une grande partie de notre analyse aux politiques concernant les disparités régionales de chômage parce que le chômage relativement élevé systématiquement rencontré dans les régions les moins dynamiques du pays n'est pas seulement une source majeure d'inquiétude mais qu'il explique largement le taux moyen élevé du chômage au Canada.

Il est clair que les partisans d'une explication de l'inflation par le pouvoir de marché attendent beaucoup plus de bénéfices de tels changements que ceux qui penchent vers une autre interprétation. Cependant, si elles sont suffisamment importantes et si elles sont appliquées à propos, ces mesures peuvent avoir pour effet de maintenir ou de réduire certains prix alors que le niveau général des prix augmente. On peut évidemment s'attendre à ce que les groupes affectés par ces mesures y opposent la plus forte résistance. Pour cette raison, les exemples en sont rares. L'un des quelques cas où ce type de politique a été utilisé est l'application anticipée des réductions de tarifs douaniers négociées lors du «Kennedy Round».

De telles propositions peuvent représenter deux courants de pensée. D'un côté, on tend à expliquer l'inflation par le pouvoir de marché: les compagnies, les syndicats et les autres groupes monopolistiques apparaissent les premiers responsables et, par conséquent, on cherche une solution à long terme en s'attaquant à la source de la puissance de ces organismes. De l'autre côté, on soutient qu'une concurrence intérieure ou étrangère plus efficace dans certains secteurs de l'économie entraînera une diminution importante du pouvoir de marché. Celle-ci exercera une fois pour toute un effet de réduction des prix dans ces secteurs.

des restrictions à l'exercice de diverses professions ainsi que des amendements législatifs afin de réduire le pouvoir des syndicats.

excédentaire ne se porte vers les régions et les industries où le ralentissement est faible. La récente politique budgétaire canadienne et, dans une certaine mesure, les programmes de prêts gouvernementaux illustrent cette démarche.

Outre cette optique régionale, de telles politiques peuvent évidemment être aussi appliquées dans une optique sectorielle, leur objectif étant alors de stabiliser la demande dans les industries sujettes à de fortes variations. L'industrie de la construction constitue un exemple frappant à cet égard. Du fait des fluctuations marquées de l'activité et de l'emploi dans cette industrie, on a fréquemment suggéré des mesures destinées à étaler, de manière uniforme, les travaux de construction. Au cours des trois dernières années, la Commission a eu divers entretiens avec les employeurs, les employés et les clients de l'industrie de la construction. Entre autres mesures, elle a contribué à lancer un programme destiné à améliorer l'information relative aux projets de construction des gouvernements et des autres clients de l'industrie. Il est certes évident qu'une meilleure information n'est qu'un premier pas vers une planification plus poussée et mieux coordonnée de l'activité et de l'emploi dans l'industrie de la construction. Ici encore, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur des difficultés, techniques et autres, qui devront être surmontées.

Certaines politiques économiques et certaines influences de nature institutionnelle ont tendance à accroître le chômage. Nous avons déjà mentionné, dans une section de ce rapport, que de puissantes forces institutionnelles et sociales ont longtemps résisté à tout accroissement des disparités régionales de salaires et ont contribué, en fait, à les réduire lorsque c'était possible. On peut s'attendre à ce que le chômage soit influencé à la hausse par des mesures qui le rendent moins rebutant pour ceux qui sont en état de travailler, telles que de meilleurs bénéfices d'assurance-chômage et des prestations de bien-être plus généreuses.

Il en va de même des augmentations sensibles des salaires minima définis par la loi. Fréquemment, on n'évalue les conséquences de telles hausses que d'après leurs effets directs sur l'emploi des travailleurs qui sont rémunérés selon le salaire minimum. On oublie souvent de réaliser que, si les accroissements du salaire minimum sont suffisamment importants pour influencer une forte proportion de la structure des salaires (y compris ceux des travailleurs qui gagnent plus que le salaire minimum), cela tendra à réduire le nombre des nouveaux emplois offerts aux travailleurs affectés.

Surtout par leurs effets sur le fonctionnement du marché de la main-d'œuvre, les politiques dont nous avons discuté précédemment dans cette section influent sur le taux moyen de chômage. Les suggestions ne font pas défaut en ce qui concerne les modifications à apporter aux politiques d'offre de nature plus générale. On propose ainsi la réduction des tarifs douaniers, l'abandon des mesures de soutien des prix et, de façon plus générale, la mise en œuvre d'une politique de concurrence afin de réduire la monopolisation des marchés des biens et des services. Des propositions semblables qui influent sur le marché du travail comprennent l'atténuation

Des contraintes similaires existent dans le domaine des politiques sélectives de demande. Ces politiques ont pour but de relancer la demande dans des régions ou dans des industries particulières qui fonctionnent bien au-dessous de leur capacité de production, tout en évitant que la pression d'une demande

Une autre façon de lutter contre les disparités régionales de chômage est le programme d'expansion économique régionale. Ce dernier subventionne en général la création d'emplois locaux destinés aux travailleurs des régions moins dynamiques du pays, plutôt que d'essayer de subventionner la migration de ces derniers vers les emplois. Comme les programmes de formation, ce dernier programme est en œuvre sur une large échelle depuis peu de temps; aussi, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur le rôle qu'il joue dans la réduction des différences régionales de chômage. Cependant, on admet couramment que ce problème est profondément ancré et qu'il ne sera pas résolu aisément par ces mesures ou par d'autres. De plus, comme c'est le cas pour tous les programmes qui impliquent un transfert de ressources d'un groupe — ou d'une région — à un autre, il existe un certain nombre de contraintes qui limitent leur application.

En résumé, si certaines formes de politiques de main-d'œuvre, comme les programmes de formation, ont d'importantes répercussions économiques et sociales, on peut néanmoins douter qu'elles s'avèrent d'un grand secours pour abaisser l'intervalle critique de chômage global à partir duquel naissent des problèmes d'inflation. D'autres politiques, telles que les mesures d'encouragement à la mobilité de la main-d'œuvre, pourraient permettre un meilleur ajustement régional, et parfois même inter-régional, de l'offre et de la demande d'emploi; mais leur utilisation sur une grande échelle par le public se heurte à des limites évidentes.

totalise un peu plus de 3,000,000 de travailleurs. provinces atlantiques et du Québec, alors que la main-d'œuvre de ces régions pour se rétablir dans d'autres régions; seulement 700 environ venaient des domicile. En 1971-72, moins de 1,500 personnes ont profité de cette assistance logement et une allocation pour ceux qui étaient propriétaires de leur transport et de déménagement du travailleur et de sa famille, une allocation de assistance afin de pouvoir couvrir leurs frais; elles comprennent les dépenses de tous ceux qui ont déjà trouvé du travail dans d'autres régions et sollicitent une La troisième forme d'aide consiste en allocations de rétablissement offertes à prestation temporaire pour défrayer le coût de la vie supporté par leur famille. du Canada à recevoir une allocation de recherche d'emploi qui comprend une chômeurs peuvent être autorisés par leur conseiller du Centre de Main-d'œuvre cadre géographique au sein duquel les individus peuvent chercher un emploi. Les Deuxièmement, les allocations de recherche d'emploi destinées à étendre le encourus par les individus inscrits dans des programmes de formation. stage de formation; leur but est de défrayer une partie des coûts de transport catégories. Premièrement, les allocations de voyage pour ceux qui suivent un dans le cadre de divers programmes n'ont guère été utilisées. Il en existe trois également évident que les allocations offertes à cette fin par le gouvernement dynamiques et l'encouragement à la mobilité est donc moins fort. Il est

On peut en dire à peu près autant des programmes destinés à encourager la mobilité de la main-d'œuvre. Quand le niveau général du chômage est élevé, les offres d'emploi sont relativement rares même dans les régions les plus

Il en est à peu près ainsi des programmes de formation. Il est vrai que, plus tôt dans les années '60, on a consacré des sommes très importantes à de meilleurs équipements pour la formation des adultes. De 1960-61 à 1971-72, les programmes de formation des adultes ont représenté des dépenses courantes totalisant \$1,300 millions. Mais sur ce montant \$1,150 millions ont été dépensés depuis 1967-68. En outre, au cours de l'année dernière, on a lancé un nouveau programme de formation au travail dont il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les résultats. Ici encore, du fait que les taux récents du chômage ont été bien supérieurs à l'intervalle critique à partir duquel les hausses de coûts et de prix s'accélérent, il est difficile d'estimer dans quelle mesure lesdits programmes peuvent avoir contribué à abaisser ce seuil.

Bien sûr, les statistiques des mouvements démographiques indiquent clairement que les migrations inter-régionales et internationales ont constitué en fait le principal moyen par lequel un ajustement partiel des différents taux régionaux de croissance de l'emploi s'est réalisé. Il n'en reste pas moins que nombre de ceux pour lesquels les perspectives ne sont guère brillantes dans leur propre région vont aller tenter leur chance ailleurs. Il n'est néanmoins pas surprenant que ceux qui ont une certaine expérience des problèmes de main-d'œuvre soient profondément conscients des nombreux obstacles militants contre le succès de tout programme destiné à aider la migration à partir des régions moins favorisées. Les résultats enregistrés jusqu'à maintenant avec des politiques de main-d'œuvre du type décrit ci-dessus ne sont pas incompatibles avec l'opinion selon laquelle les progrès réalisés en matière de diminution des taux de chômage moyens par de telles politiques ne seront vraisemblablement pas rapides mais, pour le moment, on ne peut se prononcer de manière définitive. Bien que les fonctions d'information, de consultation et de placement soient assumées depuis longtemps, ces services se sont considérablement développés au cours des dernières années. On peut dire toutefois que, étant donné les conditions de faible demande qui ont prévalu en 1970-71, nous n'avons pas encore eu la chance de voir ce qui a été accompli.

de coûts et qui est plus en accord avec les lois économiques naturelles que les efforts en vue de subventionner la création d'emplois dans les régions moins dynamiques. On ne doit pas s'étonner que cette solution plaise beaucoup moins à ceux qui devraient déménager, en particulier quand un changement d'environnement linguistique et culturel est en jeu. A ceux qui resteraient s'offrir la perspective peu attrayante de voir leurs familles et leurs amis disséminés dans d'autres régions et leurs communautés devenir moins nombreuses et moins vigoureuses. Ainsi, même si les écarts de chômage ont persisté pendant de nombreuses décennies, les ajustements de la main-d'œuvre et d'autres ressources n'ont pas été suffisants pour se traduire par des niveaux plus équilibrés de l'emploi dans tout le pays.

façon plus générale, les autorités responsables de la main-d'œuvre peuvent améliorer le fonctionnement des marchés du travail par le truchement d'une «agence de l'emploi» qui dispenserait des services d'information, de consultation et de placement.

L'idée que le gouvernement doit subventionner le fonctionnement des marchés du travail aurait semblé surprenante à une certaine époque. Toutefois, à partir du moment où les services d'information et de placement ont coordonné leurs activités à l'échelle du pays, et ceci depuis plusieurs dizaines d'années, le public a accepté peu à peu l'idée d'une intervention de plus en plus marquée des gouvernements pour assurer un large éventail de services de main-d'œuvre, y compris de très importantes subventions pour l'organisation sur une large échelle de programmes d'éducation des adultes.

Le débat en cours ne porte pas sur le point de savoir si de telles politiques sont souhaitables ou non mais plutôt sur ce qu'on pourrait raisonnablement en attendre en termes de hausse du niveau d'utilisation de la main-d'œuvre et des autres ressources qui peut être maintenu.

Dans la mesure où les niveaux de chômage au Canada reflètent l'absence de services de placement efficaces ou de travailleurs aux qualifications appropriées plutôt qu'une insuffisance de l'offre d'emplois, on devrait pouvoir les réduire par une amélioration de l'information et des services de consultation et de placement, conjuguée à des programmes de formation appropriés. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, lorsque le chômage du pays atteint l'intervalle critique pour lequel les hausses de prix et de coûts s'accroissent, dans certaines régions du pays—en Ontario notamment—le chômage est déjà, de manière caractéristique, descendu à un faible niveau. Il ne semblerait donc pas que les programmes de placement et de formation décrits ci-dessus puissent faire descendre le chômage beaucoup plus bas dans ces régions. Dans les régions moins dynamiques du pays, que les conditions économiques soient bonnes ou mauvaises, il existe un excédent global considérable du nombre de postulants par rapport au nombre de postes offerts dans de nombreuses catégories d'emploi. En principe, des services d'information sur les emplois et des services de placement plus efficaces pourraient contribuer à réduire ce déséquilibre. Mais seule une proportion limitée de ce trop grand nombre de postulants pourrait être éliminée par des programmes de formation destinés à conférer des qualifications pour lesquelles la demande n'est pas satisfait dans ces régions.

En vérité, il est difficile de voir comment le taux global de chômage soutenable pourrait être réduit de manière significative si l'on ne s'attaque pas avec succès aux disparités régionales de chômage, soit par une plus grande mobilité de la main-d'œuvre hors des régions les moins dynamiques, soit en encourageant par divers moyens la création d'emplois dans ces régions. La mobilité de la main-d'œuvre est automatiquement une solution attrayante pour ceux qui habitent les régions les plus prospères. Hormis le cas des individus qui s'inquiètent du surpeuplement, les habitants de ces régions considèrent la mobilité comme un moyen de résoudre le problème qui entraîne pour eux moins

AUTRES POLITIQUES POUR RÉDUIRE LE CHÔMAGE

Nous avons déjà soutenu auparavant qu'au Canada tout effort visant à réduire au minimum le niveau des ressources inutilisées et à le maintenir par des politiques de soutien de la demande qui créent de fortes doses d'inflation, est vraisemblablement voué, dans une large mesure, à l'échec, à long terme, par suite de la tendance du public à modeler en conséquence son comportement à l'égard des salaires et des prix. Ce qui suggère que, afin de pouvoir rester soutenu, le niveau de l'activité économique ne doit pas engendrer, pour d'importants secteurs ou régions de l'économie, des pressions de demande suffisantes pour susciter une accélération sensible des accroissements de coûts et de prix. Nous avons déjà vu cependant que, étant donné les écarts régionaux et autres entre les taux de chômage, la baisse du taux de chômage global désaisonnalisé jusqu'au niveau de 4½ à cinq pour cent, observée au cours des années '60, semble avoir préparé la voie à une hausse subéquente des taux d'inflation. Ces taux sont élevés par rapport aux normes internationales et il est compréhensible qu'on ait accordé beaucoup d'attention aux politiques susceptibles de réduire le niveau de sous-utilisation des ressources à partir duquel on enregistre de rapides augmentations de coûts et de prix. Essayons de voir maintenant ce qu'on peut espérer de ces politiques.

Lorsqu'on considère les divers moyens de réduire le niveau du chômage à partir duquel les augmentations des prix et des coûts sont importantes, la première place est accordée habituellement à la politique de la main-d'œuvre. Ce choix est facilement compréhensible: une action directe sur les déséquilibres propres au marché du travail semble le moyen le plus évident d'atteindre le but poursuivi. On prétend que si des emplois sont disponibles en Ontario alors que le chômage sévit au Québec et dans les provinces atlantiques, la migration en Ontario permettra une croissance soutenue tout en réduisant le chômage dans les régions moins dynamiques du pays. De même, si des emplois spécialisés sont disponibles et si les candidats n'ont pas les qualifications requises, les programmes de formation de la main-d'œuvre permettront de remédier à cette situation. Si, à la suite de changements économiques, certaines qualifications deviennent inutiles et si des emplois deviennent disponibles pour ceux qui ont d'autres compétences, les programmes de recyclage contribueront à l'adaptation plus efficace de l'offre de main-d'œuvre au nouveau profil de la demande. De

de vivre avec l'inflation. L'acceptation de l'inflation nous apparaît, de façon frappante, comme une solution de désespoir déguisée en une recommandation sophistiquée de politique économique à long terme. Dans des situations particulièrement graves et pour surmonter des problèmes immédiats, on peut concevoir que le risque d'une inflation future plus grande apparaisse comme le moindre des maux. Cependant, en tant que politique durable, la Commission estime que cette manière de voir est dénuée de perspicacité et vaine.

Par conséquent, la Commission croit qu'il est justifiable de rester très sceptique quant aux bénéfices présumés que pourrait procurer le fait d'accepter

que peu de résultats, en dehors de l'inflation qu'elles auront créée.

certain nombre d'années, de telles politiques pourraient très bien n'avoir donné conséquence, leur comportement vis-à-vis des prix et des salaires. Après un gens de tirer les leçons de leur expérience de l'inflation et d'y adapter, en vraisemblablement des difficultés croissantes à tenir compte de la capacité des maintenir un fonctionnement intensif des systèmes économiques rencontreront

A notre avis, il y a de bonnes raisons de croire que les tentatives en vue de

ques inflationnistes devraient reconnaître l'existence du problème.

politique. D'autres pensent autrement. A tout le moins, les partisans des politiques tel comportement est une contingence normale dans bien des secteurs de la telles politiques tout en le niant. Nombreux sont ceux qui soutiendraient qu'un résultat le plus satisfaisant possible, les gouvernements devraient poursuivre de bénéfices recherchés eu égard à l'emploi et à la production. Pour obtenir le ment à poursuivre des politiques inflationnistes, ils risqueraient de perdre les de la dépréciation de la monnaie. Si les gouvernements s'engageaient ouverte- accroître la production et l'emploi que dans la mesure où les gens seront dupes devrait au moins reconnaître que des politiques inflationnistes ne réussiront à

Même si la réconciliation de ces points de vue opposés est peu plausible, on

membres les plus vulnérables de la société.

et la richesse, d'autant plus que certains de ceux qui en souffrent sont parmi les d'adopter des politiques inflationnistes qui redistribuent arbitrairement le revenu les plus vulnérables de la société. Pour d'autres, ce qui est immoral, c'est chômage est immoral, d'autant plus qu'il frappe durement certains des membres questions de morale. D'un côté, on soutient que n'importe quel degré de Fréquemment, les débats relatifs à l'inflation s'enlisent profondément dans des une juste perspective, il convient aussi de bien définir ce qui est en cause.

Bien qu'il soit important de considérer les conséquences de l'inflation dans

apparent que réel. Ceux dont les revenus sont fixes font évidemment exception.

même processus que le coût de la vie et, dans de nombreux cas, le «vol» est plus leur est dû. Mais les revenus nominaux de la plupart des gens augmentent par le même temps que toute augmentation de prix leur enlève une partie de ce qui rémunération de leurs efforts et de leur compétence, alors qu'ils estiment en considèrent toute augmentation de leur revenu nominal comme une juste des raisons pour lesquelles l'inflation est impopulaire est que beaucoup de gens des phrases comme «l'inflation nous vole tous» sont de nature trompeuse. Une

De même, il ressort clairement de ce que nous avons dit précédemment que

un sérieux problème.

inévitablement par une catastrophe pour estimer qu'elle constitue quand même tel écroulement. Il n'est pas nécessaire de croire que l'inflation se traduit suffisamment le contrôle et s'y sont adaptés avec assez de succès pour éviter un avec des taux d'inflation variables et parfois très élevés qui en ont gardé du système économique. Cependant, il y a beaucoup plus d'exemples de pays

politique nationale et l'était déjà, en 1965-66, quand la phase actuelle a commencé. Mais il se peut que cet objectif ne régoive pas l'attention qu'il mérite parce qu'on ne prévoit pas les pertes de production et d'emploi qui naîtront plus tard de la suppression de l'inflation. La mémoire de l'expérience vécue de 1969 à 1971 devrait nous aider à corriger cette erreur.

Cependant, les partisans d'une inflation non anticipée ne raisonnent pas de cette manière. Pour eux, les gains initiaux de production et d'emploi se comparent avantageusement à la redistribution et au déséquilibre impliqués. Mais ils oublient généralement de tenir compte des pertes de production et d'emploi subies lorsqu'on s'efforce d'enrayer la poussée d'inflation. Bref, ils supposent un mouvement à sens unique des accroissements de prix et de coûts, sans mesures correctives. Si on prenait cette attitude désinvolte à chaque palier supérieur du taux d'accroissement des prix et des coûts, on finirait certainement par pousser à bout la patience du public et il faudrait alors tenter d'arrêter le processus même si, à ce stade, cela posait de très sérieux problèmes d'ajustement.

Nous avons jusqu'ici ignoré dans cette section les aspects internationaux de l'inflation dans chaque pays. Pour beaucoup, il s'agit là de la question primordiale et le problème de l'inflation au Canada est, selon eux, de peu d'importance aussi longtemps que notre taux d'inflation reste plus ou moins semblable à celui de nos principaux partenaires commerciaux. De fait, pour ceux qui croient qu'un monde sans modification de taux de change est idéal, les pays comme le Canada n'ont guère d'autre choix que d'accepter un taux moyen de hausse de prix approximativement identique à celui des principales économies. Etant donné cette répugnance à modifier les taux de change, un pays dont l'inflation est supérieure à celle des autres pays finira naturellement par avoir un problème de balance des paiements de plus en plus grave. A un moment donné, ce pays devra prendre des mesures de restriction de la demande et peut-être dévaluer sa monnaie. Ainsi, l'argument selon lequel il faut contrôler l'inflation sous peine de voir se détériorer la position concurrentielle d'un pays, est basé sur l'idée que le taux de change doit être maintenu à un certain niveau fixe ou qu'il y a de fortes oppositions à le laisser diminuer suffisamment pour contrebalancer les effets d'un taux d'inflation élevé différent de celui des autres pays.

Même si, à court terme, le recours à la dévaluation du taux de change, à la dépréciation ou à des contrôles de change est susceptible de renflouer temporairement la position concurrentielle d'un pays, l'usage répété de telles mesures pourrait en diminuer rapidement l'efficacité. Un répit intermittent acquis de cette manière peut très bien amener le public à conclure que la hausse relative du niveau des prix intérieurs va probablement se poursuivre, ou même s'accélérer, et à adapter en conséquence son comportement vis-à-vis des prix et des salaires.

Avant de conclure cette analyse, il nous reste à faire deux commentaires d'ordre général. D'abord, il est important de ne pas succomber à l'exagération lorsqu'on parle des torts indéniables causés par l'inflation. Il y a des exemples dans l'histoire où on a laissé le rythme d'inflation s'accélérer à un tel point que celle-ci a dégénéré en hyper-inflation et a causé un écroulement presque complet

croyait en une stabilité raisonnable des prix et si les prix étaient, en fait,

maintenus à un niveau raisonnablement stable.

Des ajustements très semblables à ceux que nous avons décrits ci-dessus se produisent réellement dans les pays qui connaissent en permanence des taux d'inflation relativement élevés. On concevra, bien sûr, que tout gouvernement capable de maintenir un taux d'inflation régulier de 10 ou 20 pour cent soit tout aussi capable de maintenir un taux régulier de deux pour cent. Puisqu'il n'y aurait rien à gagner à maintenir un taux élevé plutôt qu'un taux faible à partir du moment où ceux-ci sont entièrement prévus, tout gouvernement dans cette position choisirait sans nul doute le taux le plus bas. C'est peut-être la raison pour laquelle il y a de nombreux exemples de pays où, pendant des périodes prolongées, le public anticipe — et obtient — une stabilité raisonnable des prix alors que dans des pays qui souffrent à l'état chronique de taux d'inflation élevés, ceux-ci ne sont pas réguliers mais, au contraire, varient sensiblement d'année en année, voire parfois de semaine en semaine.

Ainsi, en pratique, si nous laissons de côté la possibilité d'une inflation augmentant par paliers, le choix se résume apparemment à avoir une stabilité raisonnable des prix ou un degré considérable d'inflation, à des taux qui varient substantiellement dans le temps. Avec une inflation de ce type, le public en est réduit à conjecturer. A certains moments, l'inflation s'avérera plus rapide que les gens ne l'avaient prévue; à d'autres moments, c'est l'inverse qui se produira.

Une telle inflation vaut-elle la peine d'être acceptée? On peut être tenté de profiter de temps à autre des gains de production et d'emploi inhérents à une intensification de la pression de la demande, laquelle donne naissance à une inflation non prévue. Il convient de se demander ce que valent ces gains face à la redistribution «au hasard» des revenus et des richesses qui accompagne les variations de prix inattendues et au malaise social qui en résulte, face au déséquilibre des marchés où se négocient des actifs à valeur fixe et au gaspillage de temps et d'efforts qui se produit quand les gens essaient de mettre au point des moyens de se protéger efficacement contre cette évolution. Si on décide finalement de restaurer le degré de stabilité des prix qui existait initialement, l'emploi et la production enregistreront des baisses temporaires, mais considérables, qui excéderont probablement les gains antérieurs. Si, de plus, on tient compte de la redistribution et des autres conséquences défavorables de telles variations — à la hausse ou à la baisse — il semble clair que le résultat est une perte nette.

On peut lire, dans le rapport économique du Président des Etats-Unis pour l'année 1971, le commentaire suivant qui reflète les sentiments des responsables de la politique économique en une période où l'on récolte ce qui a été semé:

Nous voyons maintenant, d'une manière plus éclatante que jamais auparavant, combien est long et pénible l'effort à accomplir pour faire cesser l'inflation lorsqu'on lui a laissée libre cours. Eviter l'inflation est toujours, bien sûr, un des objectifs de la

**Des économistes ont fait remarquer que si la monnaie et les dépôts à vue continuaient à ne rapporter aucun intérêt, cela créerait une propension à réduire l'utilisation de l'argent, d'où un gaspillage. On pourrait également remédier à cette situation par des changements institutionnels appropriés.*

Pour considérer que l'inflation est relativement inoffensive, il suffit de supposer que presque tous la prévoient entièrement et correctement et que les facteurs institutionnels s'adaptent suffisamment pour que presque tous soient effectivement protégés contre ses effets. Ainsi, si au lieu du taux moyen quelque peu supérieur à deux pour cent par an environ enregistré au Canada de 1953 à 1970, un taux d'augmentation des prix de «x» pour cent par an devenait la norme, et s'il était certain que ce taux moyen se maintienne dans le futur, on pourrait s'attendre à voir les ajustements suivants se produire. Les salaires moyens tendraient à s'accroître au cours du temps à un taux correspondant approximativement à la somme du taux de croissance moyen de la productivité plus «x» pour cent, les taux d'intérêt tendraient, en moyenne, vers le taux «réel» plus «x» pour cent, les pensions seraient augmentées de «x» pour cent par an et le taux de change tendrait à se déprécier ou à s'apprécier au cours du temps selon les ajustements requis pour compenser les écarts entre les taux d'inflation du Canada et des autres pays. En bref, la vie suivrait son cours à peu près comme si* chacun

Même si, comme nous le verrons, la notion d'inflation entièrement anticipée correspond plus à une construction théorique qu'à un phénomène susceptible d'être observé dans la réalité, beaucoup de gens l'ont certainement à l'esprit quand ils soutiennent que l'inflation est relativement bénigne.

Il y a dix ans, ou même plus récemment, on pouvait prétendre que les décalages retardant l'ajustement des coûts et des prix à une intensification de la pression exercée par la demande étaient très longs. Pourtant, au fur et à mesure que les expériences de politiques économiques fondées sur cette hypothèse se sont multipliées, on en est venu à douter de plus en plus sérieusement de l'importance et de la durabilité des gains d'emploi et de production attendus de ces politiques. Les gens tirent la leçon de leur expérience de l'inflation et adaptent leur comportement vis-à-vis des salaires et des prix en conséquence.

L'analyse précédente conduit à la conclusion plutôt évidente que, si elle dure assez longtemps, une inflation imprévue tend à se transformer en une inflation anticipée. Étant donné que les conséquences de l'inflation diffèrent grandement selon le degré de précision avec lequel celle-ci a été anticipée, beaucoup dépend du délai nécessaire pour que les comportements du public vis-à-vis des prix et des salaires s'ajustent aux variations du niveau de la demande en termes monétaires sur les marchés des produits et du travail.

L'analyse précédente conduit à la conclusion plutôt évidente que, si elle dure assez longtemps, une inflation imprévue tend à se transformer en une inflation anticipée. Étant donné que les conséquences de l'inflation diffèrent grandement selon le degré de précision avec lequel celle-ci a été anticipée, beaucoup dépend du délai nécessaire pour que les comportements du public vis-à-vis des prix et des salaires s'ajustent aux variations du niveau de la demande en termes monétaires sur les marchés des produits et du travail.

exercées par le public en vue de faire cesser ce processus devenaient irrésistibles, il serait bien difficile d'y obéir sans créer de déséquilibres majeurs dans l'économie et sans affecter l'emploi de manière très grave. Quoiqu'il en soit, sur la base de l'analyse — trop simplifiée — esquissée ci-dessus, on peut voir qu'aussi longtemps que le public serait prêt à tolérer un taux d'inflation de plus en plus rapide et continuellement supérieur à ses prévisions, la production et l'emploi

Dans ces circonstances, l'adoption de politiques monétaire et fiscale plus expansionnistes aurait vraisemblablement pour effet de provoquer une accélération de la croissance du niveau global de la dépense en termes monétaires dans l'économie, jusqu'à 10 pour cent par an par exemple. L'excédent de la demande devient maintenant une caractéristique dominante des marchés des produits et des facteurs de production. Il s'ensuit que la production et l'emploi vont enregistrer des gains inusités aussi longtemps que la hausse des niveaux de prix et de salaires ne s'accélérera pas proportionnellement.

Sans aucun doute, le public ne tardera pas à remarquer que la demande sur le marché est devenue plus vigoureuse; les firmes et les employés vont s'apercevoir qu'on peut augmenter les prix et les salaires plus facilement qu'ils ne le prévoyaient sur la base de l'expérience passée. Mais un certain délai devra s'écouler avant qu'ils ne prennent conscience du changement des conditions économiques et qu'ils y réagissent entièrement. La croissance exceptionnelle-ment rapide de la production et de l'emploi tendra à faire monter les taux d'utilisation de la capacité de production jusqu'à des niveaux anormalement élevés et à faire descendre le chômage jusqu'à des niveaux anormalement faibles. La pression de plus en plus forte subie par la capacité de production et la tension croissante sur les marchés du travail vont se traduire par une intensification de la pression à la hausse sur les prix et les salaires et, en son temps, le taux de l'inflation commencera à s'accélérer fortement.

Si on maintient la croissance de la demande en termes monétaires à son nouveau taux de 10 pour cent par an, l'impulsion supplémentaire dont jouissent la production et l'emploi va progressivement s'affaiblir, au fur et à mesure que le rythme de l'accroissement des prix s'accélérera. Finalement, elle disparaîtra complètement quand l'inflation des prix aura atteint un taux annuel de cinq pour cent. Le taux de croissance de la production réelle reviendra alors à son niveau initial de cinq pour cent et des effets correspondants s'exerceront sur le taux d'augmentation de l'emploi.

La description ci-dessus suppose un processus d'ajustement dont l'élégance pourrait bien être loin de la réalité. Si, à quelque moment, les hausses de coûts et de prix en venaient à réagir trop fortement à l'intensité de la pression exercée par la demande, il se pourrait que les niveaux de la production et de l'emploi connaissent une baisse temporaire au cours de la période d'ajustement. Finalement, l'ajustement complet de l'économie à la hausse du taux d'expansion de la demande se serait simplement traduit par une accélération du rythme de l'inflation, sans aucun effet durable sur le taux d'accroissement de la production ou sur l'emploi.

Si l'on s'efforçait de maintenir dans l'économie des taux d'utilisation de la capacité de production anormalement élevés et des taux de chômage anormalement bas, cela ne pourrait être accompli que par une augmentation graduelle du taux d'expansion de la demande en termes monétaires, jusqu'à des niveaux supérieurs à 10 pour cent par an, afin de compenser les effets de la hausse progressive du taux d'inflation des prix. Si, à quelque moment, les pressions

Le public est bas, plus le taux d'inflation moyen qu'il devra être prêt à tolérer est élevé, les termes approximatifs de ces options étant révélés par l'expérience passée.

Au cours des dernières années, on en est venu de plus en plus à soupçonner qu'il est peut-être moins facile que ça ne paraît à première vue de tirer parti de ces apparentes «options inflation-chômage». Dans de nombreux pays, pendant de récentes périodes de faible demande et de chômage relativement élevé, l'inflation a subsisté à des taux nettement supérieurs à ceux que l'on aurait pu prévoir sur la base de l'expérience passée. La reprise de la demande et la baisse du chômage ont été suivies de taux d'inflation encore plus élevés.

On est donc en droit de s'inquiéter quant à la possibilité que les «options inflation-chômage» dont on dispose se soient détériorées au cours du temps. En d'autres termes, on peut se demander si, pour que le chômage reste à un niveau faible donné, il ne faut pas accepter maintenant une inflation considérablement supérieure à ce que l'on aurait pu concevoir voici seulement quelques années.

La théorie économique nous suggère une explication de ce phénomène. On a longtemps prétendu que si chacun était capable d'anticiper correctement le taux futur de l'inflation, son comportement économique ne devrait pas être différent, que le taux de dépréciation de la monnaie soit de «x» pour cent par an ou de «2x» pour cent par an. Après un certain temps, les prix auxquels toutes les transactions économiques seraient effectuées s'ajusteraient à la hausse, au nouveau taux approprié.

Bien entendu, personne ne prétend que les gens sont en fait capables de prévoir correctement le taux futur de l'inflation. Mais, en même temps, personne ne nie que les gens puissent tirer des enseignements de l'expérience passée et modifier leur comportement en conséquence. Il se peut très bien que l'expérience passée de l'inflation amène les individus à réviser à la hausse leurs prévisions concernant l'inflation et qu'en conséquence «l'option chômage-inflation» n'existe que dans la mesure où le rythme de l'inflation continue à surpasser les prévisions révisées du public.

Un exemple concret de la façon dont ceci pourrait se produire permettra peut-être d'éclaircir la question. Laissons de côté pour le moment, les complications inhérentes aux échanges internationaux et à l'influence étrangère et considérons le cas d'une économie autarcique. Celle-ci fonctionne depuis un certain temps à un taux d'utilisation de sa capacité de production pour lequel le rythme de l'inflation n'indique aucune tendance marquée à l'accélération ou au ralentissement. Supposons que dans cette économie, le niveau de la demande en termes monétaires s'élève assez régulièrement, au taux de sept pour cent par an environ, et que le niveau de production réelle — déterminé, de manière fondamentale, par l'accumulation du capital, la croissance de la main-d'œuvre et l'amélioration sous-jacente de la productivité — augmente au rythme annuel d'environ cinq pour cent. Ceci signifie que le niveau des prix s'accroît d'un taux de l'ordre de deux pour cent par an — un taux d'inflation dont le public pourrait raisonnablement anticiper qu'il se poursuivra indéfiniment.

CHOIX D'UNE POLITIQUE

Quelles politiques peut-on choisir à partir de cette analyse de l'inflation récente au Canada?

Plus particulièrement, quelles politiques peut-on suivre dans des situations comme celles de ces dernières années, où un gonflement excessif de la demande a entraîné une forte poussée d'inflation qui se poursuit encore et pourrait même s'accélérer de nouveau?

Tout d'abord, nous affrontons un problème fondamental. Bien que presque personne ne favorise l'inflation en soi, certains croient que la gestion de la demande pour garder le chômage à son niveau le plus bas possible et la gestion de la demande pour maintenir une stabilité raisonnable des prix sont incompatibles. Selon eux, si l'on veut que l'économie, sous la pression continue de la demande, atteigne sa pleine capacité de production et un taux de chômage minimum, nous n'avons d'autre choix que de nous accommoder d'une certaine dose d'inflation, peut-être même d'une inflation de plus en plus grave et, avec le temps, chronique.

Cette manière de voir est-elle exacte pour l'essentiel ou repose-t-elle sur des hypothèses très discutables?

Il n'est pas difficile de voir comment est née l'idée que nous pourrions maintenir une croissance économique plus rapide et un chômage plus faible si seulement nous étions prêts à accepter une inflation plus élevée.

Dans le passé, la réduction du taux d'inflation à des niveaux minima s'est habituellement produite pendant des périodes où la demande augmentait lentement, où la croissance de la production était ralentie et où le chômage était anormalement élevé. Une accélération subéquente de la demande se traduisait initialement par des accroissements considérables de la production et de l'emploi mais aussi, très vite, par un taux d'inflation plus rapide, suffisant pour susciter de plus en plus l'attention et l'inquiétude du public.

On en conclut qu'il devrait être possible de maintenir dans l'économie une pression de la demande assez forte pour que le chômage reste très faible pendant un temps indéterminé, à condition que le public accepte un certain degré d'inflation plus ou moins permanent. Plus le taux de chômage moyen que désire

la main-d'œuvre fonctionne efficacement et si la demande est à un niveau normal. Par exemple, on compte comme des personnes en chômage qui cherchent activement du travail, de nombreux jeunes à la recherche de leur premier emploi; des immigrants récemment arrivés au Canada; beaucoup de travailleurs dont la participation à la main-d'œuvre est faible ou intermittente et qui cherchent seulement des emplois temporaires ou à temps partiel; un grand nombre d'individus qui ont quitté leur emploi précédent du fait d'une insatisfaction mutuelle entre eux et leur employeur; et beaucoup qui ont été malheureusement licenciés pour des motifs saisonniers ou du fait d'arrêts de travail ou de transferts de demande entre certaines firmes ou certaines industries.

Même quand le fonctionnement d'une économie crée suffisamment d'emplois vacants pour satisfaire les qualifications et les préférences de ceux qui cherchent du travail, il existe diverses raisons pour que le processus d'ajustement entre les demandes d'emploi des individus et les offres d'emploi appropriées prenne un certain temps. Les employeurs et les employés doivent chercher, pendant un certain temps, afin de trouver, pour les uns, les meilleurs emplois disponibles pour l'emploi offert et, pour les autres, les meilleurs emplois disponibles. Jusqu'à un certain point, il s'avère avantageux pour l'employeur et pour celui qui cherche un emploi d'accepter les coûts d'une recherche plus approfondie et longue plutôt que d'engager le premier postulant ou de choisir le premier emploi offert.

Bien que l'on ne puisse saisir toutes les raisons pour lesquelles le taux de chômage normal au Canada est relativement élevé, il ressort de ce qui précède que l'on est probablement en présence du jeu conjugué de plusieurs facteurs, dont bon nombre sont le reflet de caractéristiques bien ancrées de la structure économique régionale et des marchés du travail du Canada. Il semble évident que l'explication du début de l'accélération de la tendance des prix et des salaires au Canada à un moment où le chômage global était si élevé, est étroitement liée à la répartition régionale habituellement très inégale du chômage.

Il existe évidemment des raisons incontestables pour qu'il y ait toujours, dans tout pays, un certain nombre minimal de personnes temporairement en chômage qui soient vraisemblablement à la recherche d'un emploi, même si les marchés de

années.

Dans les économies dont l'organisation est largement fondée sur l'emploi indépendant dans l'unité agricole familiale ou l'entreprise familiale, une baisse de la demande se traduit systématiquement par un sous-emploi et une perte de revenu pour les travailleurs concernés plutôt que par une augmentation du taux de chômage. Dans la plupart des régions canadiennes autres que les provinces de la Prairie, les travailleurs sont, dans une très grande proportion, des employés et on a observé une contraction relative de l'emploi dans le secteur agricole et le secteur des petites entreprises à caractère personnel depuis de nombreuses

tenant pas à la main-d'œuvre.

Peu de pays d'outre-mer connaissent d'aussi grandes fluctuations saisonnières que le Canada, soit dans l'offre d'emplois, soit dans le degré de participation de la main-d'œuvre. Il est aussi probable que les fréquents changements d'emploi des travailleurs d'âge adulte, l'emploi intermittent de femmes mariées travaillant à temps partiel ou de manière temporaire et l'exercice d'un second emploi permis par la réduction des heures de travail régulières sont des pratiques plus courantes en Amérique du Nord que dans la plupart des autres sociétés. Des taux de changement d'emploi élevés sont une caractéristique normale du marché du travail canadien. Les statistiques disponibles pour le passé, en autant qu'elles soient significatives, nous indiquent que, en moyenne, six pour cent environ des emplois existants deviennent vacants *chaque mois* et un pourcentage équivalent d'emplois trouvent preneur. Ces statistiques pour les États-Unis nous révèlent un phénomène similaire. Bien que, pour l'essentiel, ces changements d'emploi n'entraînent aucun chômage, ou seulement pendant une période très brève, nombre d'entre eux se reflètent sans aucun doute sur le taux de chômage tel qu'on le mesure habituellement. Il se peut que les conditions plus gênantes offertes par l'assurance-chômage, y compris la réduction de la durée de l'emploi précédent requise pour être éligible—en vigueur depuis 1971—se traduisent par un taux de changement d'emploi plus élevé et par une augmentation du nombre de personnes considérées comme chômeurs plutôt que comme n'appar-

les étudiants si mal préparés à occuper un emploi.

Le fait que le chômage soit habituellement quelque peu supérieur à celui de nombreux pays d'outre-mer, même dans le cœur industriel du Canada, semblerait traduire en partie des différences de structure économique et sociale. Dans de nombreux pays d'outre-mer, l'afflux de jeunes sur le marché du travail a été proportionnellement beaucoup plus faible qu'au Canada pendant la période récente. De plus, dans certains pays, les programmes officiels d'orientation des jeunes vers un enseignement particulier ou vers un emploi permanent sont plus développés qu'au Canada. Bien que de tels programmes d'orientation semblent incompatibles avec les désirs des Canadiens de laisser aux jeunes le libre choix de leur emploi, nous pouvons nous demander pourquoi les dépenses énormes encourues pour l'éducation secondaire et supérieure au Canada laissent souvent

supérieur à la moyenne soit limitée, n'explique pas en soi pourquoi un chômage élevé persistait à l'origine dans ces régions.

On avance souvent l'hypothèse que ce sont les structures économiques et sociales de ces régions qui rendent particulièrement difficiles l'ajustement entre la qualification, la formation et les préférences de ceux qui cherchent un emploi, d'une part, et les conditions requises par les emplois offerts, d'autre part. Bien des caractéristiques structurelles des plus évidentes des marchés du travail de ces régions, qui pourraient contribuer à expliquer leur taux de chômage supérieur à la moyenne, sont communes dans une certaine mesure à la plupart des marchés du travail du Canada—quoique beaucoup moins importantes dans les autres parties du pays. Il en est ainsi, par exemple, de l'ampleur exceptionnelle des variations saisonnières de l'offre d'emploi dans ces régions, dont la majeure partie de l'emploi dépend largement d'une gamme restreinte d'industries saisonnières comme l'exploitation forestière, la pêche, l'agriculture, le tourisme et la construction.

Cependant, il semble douteux que les problèmes structurels particuliers de ce type et, par conséquent, la difficulté de faire concorder les emplois recherchés et les emplois disponibles puissent totalement expliquer le taux de chômage relativement élevé caractéristique de ces régions. Il est probablement raisonnable de penser que, même si la compétence et la formation des travailleurs locaux étaient adéquates en regard des emplois disponibles, le nombre d'emplois offerts resterait beaucoup plus faible que celui des chômeurs cherchant du travail.

De tels déséquilibres des marchés du travail de ces régions n'ont rien de surprenant quand ils sont temporaires, mais un déséquilibre *chronique* et considérable entre le nombre de travailleurs qui cherchent un emploi aux taux de salaires courants et le nombre de ceux qui peuvent être profitablement employés à ces taux de salaires constitue un phénomène très intrigant. La théorie économique fondamentale nous indique que le comportement du marché, au moins à long terme, fera en sorte que le prix de la main-d'œuvre s'ajuste à un niveau pour lequel le nombre de travailleurs demandés par les employeurs correspondra approximativement au nombre de travailleurs désirés d'obtenir ces emplois.

Dans l'est du Canada, les salaires sont, de façon caractéristique, bien inférieurs à ceux des régions centrales industrialisées. Ceci traduit en partie des écarts de productivité qui sont dus eux-mêmes à des différences quant aux ressources disponibles, aux avantages de localisation et au niveau de qualification des responsables de la gestion et des techniciens. Plus l'écart des salaires entre l'est et le centre du Canada est prononcé par rapport à l'écart de productivité, plus il sera avantageux d'utiliser de la main-d'œuvre dans l'est du Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Dans le passé, il s'est toutefois avéré difficile de réduire les écarts de productivité. Parallèlement, de puissantes forces politiques et institutionnelles ont résisté à tout accroissement des disparités régionales de salaires et ont même contribué à les réduire lorsque c'était possible. L'analyse économique indiquerait, en général, que cette situation est une cause du déséquilibre persistant des marchés régionaux du travail au Canada.

Le fait que la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions les plus dynamiques du Canada et celles qui connaissent régulièrement un chômage

Ceci s'est traduit par le fait que, dans le passé, la mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre canadienne n'a pas été suffisante pour réduire substantiellement les écarts entre les taux de chômage régionaux. Et il semble peu probable que cette situation se modifie substantiellement au cours des prochaines années.

financièrement au rétablissement des travailleurs.

encourager la recherche d'un emploi dans d'autres régions et pour aider parti des programmes gouvernementaux qui prévoient des subventions pour d'autres parties du Canada. Comme nous le verrons plus loin, on n'a guère tiré s'établir en Nouvelle-Angleterre, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et dans le passé, un nombre considérable de travailleurs ont quitté le Québec pour des autres régions du Canada. On peut cependant remarquer à ce sujet que, dans sionnante contre la libre circulation des travailleurs entre le Québec et la plupart créent de graves difficultés à ceux qui vivent dans les régions excentriques. Les transport et de rétablissement inhérents à la recherche fructueuse d'un emploi Toutefois, dans un pays aussi vaste que le Canada, les coûts d'information, de régions centrales et des provinces de la Prairie vers la côte du Pacifique. échelle, depuis longtemps, en particulier des provinces de l'Atlantique vers les Une telle mobilité de la main-d'œuvre existe en fait au Canada, sur une large

partie les écarts entre les taux de chômage régionaux.

et s'il n'y avait pas de frais encourus, cette migration pourrait réduire en grande est élevé vers celle où il est faible. Si les travailleurs n'hésitaient pas à se déplacer autre, on assisterait à une migration de main-d'œuvre de la région où le chômage dans une région et un choix beaucoup plus grand d'emplois disponibles dans une On pourrait supposer, par exemple, que s'il existait un chômage considérable

bien cette tâche?

Pourquoi en est-il ainsi? Pourquoi les mécanismes économiques fondamentaux qui devraient entraîner une répartition plus uniforme du chômage dans les diverses régions du Canada s'avèrent-ils insuffisamment efficaces pour mener à

relativement fort dans les régions moins dynamiques.

Le fait est cependant que, dans une situation où la demande globale exerce une certaine pression sur la capacité de production et crée des tensions indues sur le marché du travail du coeur industriel du pays, le chômage reste

guère différent de celui de la plupart des autres pays industrialisés.

chômage moyens y sont comparativement faibles. Ainsi, quand le taux de désaisonnalisé de chômage a atteint environ cinq pour cent pour l'ensemble du pays, le taux réel de chômage chez les travailleurs de plus de vingt-cinq ans, mesuré au mois de septembre, soit au niveau saisonnier le plus bas, était habituellement d'environ deux pour cent de la main-d'œuvre appartenant à cette catégorie en Ontario. Si les marchés du travail fonctionnaient aussi efficacement dans toutes les régions du pays, le taux de chômage moyen du Canada ne serait

POURQUOI LE TAUX DE CHÔMAGE

MOYEN A-T-IL ÉTÉ AUSSI ÉLEVÉ

AU CANADA?

Au cours des réflexions qui ont précédé, nous nous sommes posés la question de savoir comment l'économie du Canada avait pu souffrir de fortes pressions nées d'un excédent de la demande à un moment où le taux de chômage était encore aussi élevé que 4½ à cinq pour cent de la main-d'œuvre totale. Pour que notre analyse du problème contemporain de l'inflation au Canada soit complète, il convient d'examiner un peu plus profondément cette importante question.

Nous déplorons le fait que le taux de chômage global soit resté en moyenne légèrement supérieur à cinq pour cent depuis le début des années '50, et ce, bien que les pressions exercées de manière intermittente par la demande sur l'économie canadienne pendant cette période aient été suffisantes pour faire monter l'indice des prix à la consommation de 50 pour cent environ. A quoi peut-on attribuer un taux de chômage aussi élevé au Canada?

Quoique le taux de chômage du Canada soit loin de constituer un instrument de mesure idéal à cette fin, on l'utilise très fréquemment pour évaluer la tension existant sur les marchés du travail et, indirectement, la marge de capacité de production inutilisée de l'économie. Les critères de définition de la main-d'œuvre et du chômage sont nécessairement arbitraires et, dans un certain nombre de pays européens, on mesure le chômage selon des méthodes très différentes. D'un autre côté, aux États-Unis, le chômage est évalué pratiquement de la même manière qu'au Canada et, en moyenne, le taux de chômage n'y a été que très légèrement inférieur à celui du Canada depuis le début des années '50. Cependant, on peut probablement supposer avec raison que, même si les méthodes statistiques utilisées dans les divers pays pouvaient être ajustées afin de permettre une comparaison valable, le taux de chômage moyen au Canada s'avèrerait encore relativement élevé selon les normes internationales.

La persistance de disparités prononcées entre les taux de chômage régionaux est une caractéristique frappante du chômage dont a souffert le Canada. Dans les régions les plus excentriques du Canada—en particulier l'est du Québec, les provinces de l'Atlantique et la Colombie-Britannique—les taux de chômage sont systématiquement plus élevés que la moyenne du pays, quel que soit le niveau de cette dernière. Par ailleurs, dans les régions très peuplées et très industrialisées du sud de l'Ontario le marché du travail semble fonctionner avec une efficacité

plus importants dans notre pays. De nombreux experts croient que des changements de ce genre dans un certain nombre de pays européens ont modifié fondamentalement l'environnement dans lequel la gestion de la demande doit être effectuée et ont donné de diverses façons aux politiques économiques une tendance inflationniste beaucoup plus prononcée que par le passé. Le fait que des groupes d'intérêt puissants contestent fréquemment et avec succès l'autorité légale des gouvernements en est un exemple. Un autre exemple est constitué par l'intensité de la pression exercée sur les gouvernements pour qu'ils recourent à l'expansion rapide de la demande en tant que moyen de maintenir les niveaux d'emploi en dépit de hausses de coûts et de prix considérables.

On ne peut écarter la possibilité d'une telle évolution en Amérique du Nord, mais, au moins jusqu'à maintenant, l'expérience récente du Canada et des États-Unis ne permet pas, selon nous, de conclure que des pressions de cette nature sur l'orientation de la politique économique soient devenues aussi fortes ici qu'elles le sont, selon certains, en Europe.

dernière décennie, aucun indice significatif d'une hausse plus rapide des prix dans les industries relativement concentrées que dans les industries où la production est beaucoup moins dominée par quelques grandes entreprises. De plus, l'évolution des profits au cours des dernières années est difficile à concilier avec l'affirmation que ce pouvoir de monopole des entreprises se serait fortement accru. Après une hausse substantielle de 1957 à 1964, il y a eu un déclin presque ininterrompu des marges de profit moyennes de 1964 à 1970, suivi d'une reprise due à l'amélioration des conditions économiques. De même, il n'est pas évident qu'en général, des changements législatifs, institutionnels ou autres modifications structurelles se soient produits, qui pourraient avoir considérablement renforcé le pouvoir de monopole des sociétés au cours des années.

La révision de 1967 de la Loi des Banques fait apparemment exception car, en abolissant certaines contraintes spéciales imposées aux banques à charte, elle a renforcé la position relative de ces firmes dominantes dans le secteur de la finance. Conjugué avec d'autres facteurs, ce fait a contribué à améliorer substantiellement les profits des banques au cours des dernières années, ce qui a attiré l'attention du public. Cependant, il est bon de noter qu'un des principaux objectifs de la modification de la loi était de permettre aux banques à charte de mieux concurrencer les institutions de prêt non bancaires dans certains secteurs du prêt où les banques avaient auparavant, à cause de diverses contraintes légales, des difficultés à opérer de manière rentable, en dépit de leurs coûts systématiquement inférieurs. En fait, c'est ce qui est arrivé et on peut dire qu'en conséquence, les emprunteurs ont pu disposer de divers types de crédits plus facilement et à meilleur prix que ce n'aurait été autrement possible.

Toutefois, c'est une autre question de savoir si on peut considérer comme approprié le degré de concurrence qui prévaut sur les marchés financiers au Canada. Une grande partie du public n'en est pas persuadée, exactement comme une autre est tout aussi convaincue que certains syndicats sont trop puissants, ou qu'on ne contrôle pas adéquatement les revenus des médecins et des chirurgiens dans le cadre des régimes médicaux actuels. Mais ce qui est en cause ici est plus le niveau déjà trop élevé de certains prix ou revenus que le rythme de leur augmentation.

Bien qu'on ne dispose pas de données suffisantes pour tirer des conclusions définitives, les changements qui paraissent s'être produits dans le degré de pouvoir de monopole exercé par les syndicats ou les entreprises n'ont pas constitué, selon nous, un facteur dominant dans l'augmentation substantielle des coûts et des prix observée depuis le début des années '60.

Enfin, le terme «pouvoir de marché» est utilisé pour désigner la pression politique exercée sur les gouvernements par des groupes d'intérêt influents. Ceci soulève des questions à propos desquelles il est difficile de trouver des données fiables. On ne peut écarter la possibilité que des changements majeurs dans les attitudes politiques et sociales et dans le partage du pouvoir entre des groupes d'intérêt économique concurrents se produisent déjà et deviennent de plus en

Il est difficile de prouver que le pouvoir de monopole des sociétés s'est renforcé. Les recherches de la Commission n'ont permis de déceler, pour la

De telles théories ont plus de mal à expliquer pourquoi, pendant cette période, la part des rémunérations des employés dans le total des revenus des entreprises non-agricoles a connu des phases successives, et parfois prolongées, de contraction et d'expansion par rapport à la part des profits et autres revenus du capital. Ces variations de la répartition du revenu sont manifestement liées aux fluctuations cycliques du taux de croissance de la demande, de la production et de la productivité, conjuguées avec la rigidité à court terme de la tendance des salaires. Ainsi, bien que la part des revenus du travail ait suivi une courbe ascendante de 1964 à 1970, au cours des sept années précédentes, elle avait connu une tendance à la baisse, par opposition à la hausse substantielle et soutenue de la part des profits et des autres revenus du capital.

Pour l'ensemble de la période écoulée depuis le début des années '50, la part de la rémunération des employés dans le revenu total des entreprises non-agricoles ne semble pas s'être accrue sensiblement. En soi, cette constatation ne prouve ni n'infirme les théories de l'inflation par les coûts selon lesquelles le pouvoir de marché des syndicats joue un rôle dominant, les entreprises dont les employés ne sont pas syndiqués n'ont guère d'autre choix que de s'ajuster aux hausses de salaires des employés syndiqués et les autorités se sentiront obligées d'accroître suffisamment la demande pour maintenir l'emploi.

L'impression fausse qui résulte de ces changements structurels dans l'économie est sensiblement atténuée si on se concentre sur l'évolution de la répartition du revenu dans le secteur de l'économie non-agricole dont l'organisation est commerciale et basée sur le profit.

Certains estiment que les données relatives à la répartition du revenu appuient l'opinion selon laquelle la pression persistante pour faire monter les salaires, dont les syndicats puissants sont supposément la principale source, serait la cause fondamentale de l'inflation récente. Il est exact que la proportion du revenu national net que les comptes nationaux imputent aux salaires et revenus supplémentaires de la main-d'œuvre est sensiblement plus élevée aujourd'hui qu'au début des années '50. Cependant, ceci semblerait s'expliquer, en grande partie, par la croissance rapide de la proportion du revenu national qui échoit au secteur gouvernemental et aux services non-commerciaux (dont la rémunération des employés représente la plus grande partie) en regard de la proportion décroissante du revenu national reçue par les fermiers propriétaires et les autres entreprises non constituées en société.

À l'escalade des exigences salariales des syndicats dans le secteur privé de travailleurs concernées. À son tour, cette évolution peut très bien avoir contribué à l'augmentation de la demande du secteur public sur les salaires des catégories de commerciaux de l'économie a accentué la pression à la hausse qu'exerçait des pratiques de négociation collective dans de nombreux secteurs non nombreuses catégories de travailleurs de la construction. Ainsi, le développement

Des changements d'une certaine importance se sont produits au cours de la dernière décennie dans le degré de pouvoir de marché exercé par certains groupes d'employés au Canada. La pratique des négociations collectives s'est considérablement développée dans les secteurs publics et parapublics, notamment dans les services des gouvernements, de l'éducation et de la santé. En outre, dans certaines industries où les syndicats sont solidement implantés depuis de nombreuses années, comme la construction, les travailleurs syndiqués n'ont pas seulement augmenté sensiblement en pourcentage de la main-d'œuvre, mais ils ont peut-être également appris à utiliser des moyens de plus en plus efficaces pour faire pression sur les employeurs—et, par conséquent, sur les clients—lors des négociations. De nombreux observateurs ont noté une attitude moins docile de la part des membres ordinaires des syndicats au cours des dernières années. Ce changement peut être motivé par l'extension de la contestation dans d'autres secteurs de la société, ou par le mécontentement dû à la réduction du salaire net résultant des hausses d'impôts nécessaires pour financer la part croissante du

revenu national que revendiquent les gouvernements.

Dans l'ensemble, il est difficile néanmoins de prouver que le pouvoir des syndicats s'est accru substantiellement. Au Canada, le pourcentage des ouvriers syndiqués par rapport au total de la main-d'œuvre salariée non-agricole n'a que légèrement augmenté, de 32.3 pour cent à 33.3 pour cent, entre 1960 et 1971. De plus, depuis le début des années '60, il y a eu peu de changements législatifs dans le domaine des relations industrielles—hormis en ce qui concerne les employés du secteur public—qui aient grandement renforcé le pouvoir de négociation des syndicats.

L'insuffisance des données sur les taux de rémunération des employés au Canada empêche une comparaison globale satisfaisante entre l'accroissement des taux de salaires des ouvriers syndiqués et non syndiqués, pour l'ensemble des années '60. Cependant, les données sur les taux de salaire, quoi qu'elles valent, n'indiquent pas de différences marquées, bien que manifestement des catégories de travailleurs non organisés, dont certains groupes d'administrateurs et certaines professions libérales, aient joui d'augmentations procentuelles supérieures à celles obtenues par de nombreux syndicats. De même, pour ce qui est des données sur les gains moyens, on ne peut observer de différences systématiques pour l'ensemble de la décennie, entre les accroissements procentuels dans les industries à fort taux de syndicalisation et dans les industries comprenant une proportion relativement élevée de travailleurs non syndiqués.

Les services de nombreux groupes de travailleurs dont les gains de salaires pendant les années '60 ont sans aucun doute été affectés par leur syndicalisation récente ou par une hausse de leur taux de syndicalisation, ont également été l'objet d'une demande exceptionnellenent forte de la part du secteur public pendant la plus grande partie de cette période. L'extension rapide des services des gouvernements, de l'éducation et de la santé à tous les niveaux, ainsi que le nombre élevé des projets de travaux publics, ont constitué certainement des facteurs importants de la hausse rapide des salaires versés à des groupes comme les professeurs, le personnel médical, les employés des services publics et de

Plus généralement, on a suggéré qu'au cours des dernières années, à la suite de changements d'attitudes politiques et sociales, non seulement les syndicats et les sociétés oligopolistiques mais aussi divers groupes d'intérêt organisés sont devenus beaucoup plus agressifs et efficaces, en regard à la pression qu'ils ont pu exercer pour soutenir les objectifs de revenus et de sécurité d'emploi de leurs membres. On ne peut non plus écarter cette possibilité, quoiqu'il nous semble que les preuves disponibles sont loin d'être fortement concluantes en ce sens.

Une telle possibilité est difficile à concilier avec l'hypothèse traditionnelle, quoique sans aucun doute trop simplifiée, selon laquelle le comportement normal des firmes et des groupements d'employés pris dans leur ensemble est de chercher en tout temps — qu'ils disposent d'un pouvoir de monopole très grand ou très faible — à obtenir le meilleur prix, ou salaire, qu'ils estiment possible. Même si l'évolution des salaires et des prix traduit, de manière caractéristique, un ensemble d'objectifs beaucoup plus complexe que la simple recherche de revenus aussi élevés que possible, il n'est absolument pas évident que l'importance accordée par ces groupes à la maximisation du revenu doive fluctuer largement et systématiquement selon les changements des conditions économiques.

Il est facile de voir que, si l'importance du pouvoir de monopole des firmes et des syndicats s'était considérablement accrue au cours des dernières années, ceci aurait pu constituer une source indépendante de pression à court terme à la hausse des prix et des salaires. Cependant, si les monopoles ne se sont pas développés très rapidement dans le monde des affaires et dans le monde du travail, il devient beaucoup plus difficile de saisir leur rôle dans le processus inflationniste des dernières années — sauf si l'on est porté à croire qu'ils utilisent maintenant leur pouvoir de façon beaucoup plus efficace qu'ils n'avaient tendance à le faire il y a dix ans.

Les syndicats se trouvent confrontés à une situation assez identique lorsqu'ils font monter les salaires. S'ils essaient de maintenir un prix trop élevé pour leurs services, les coûts de main-d'œuvre seront si hauts et le volume des ventes et la rentabilité si faibles que la firme ou l'industrie concernée n'aura pas suffisamment de travail pour employer leurs membres à plein temps et que les salaires nets de ceux-ci risquent de diminuer du fait de la réduction des heures de travail supplémentaires et normales.

du fait de l'ampleur de la baisse du volume de ses ventes. encore plus haut se traduirait tout bonnement par une réduction de ses profits, vendre d'unités. Au-delà d'un certain seuil, l'établissement d'un prix unitaire manière rentable. En effet, plus son prix unitaire est élevé, moins il pourra le niveau de la demande établit un certain «plafond» au prix qu'il peut exiger de *élevés* mais non qu'ils soient *en hausse*. Même le plus puissant monopole sait que la demande, un certain pouvoir de monopole peut expliquer que les prix soient d'élever les prix quelle que soit la demande sur le marché. A un niveau donné de est tout à fait différent de la disposition d'un pouvoir illimité permettant pourraient obtenir dans des conditions de marché plus concurrentielles. Mais ceci

des coûts et des prix. Lorsque l'on analyse cette hypothèse, on s'aperçoit que nombre de ses partisans ont, en fait, des opinions divergentes quant à la nature du mécanisme en cause.

Certains attachent surtout de l'importance au fait que beaucoup d'agents économiques disposent à court terme d'une marge de décision dans la détermination des prix et des salaires, plutôt que de subir un prix qui fluctue librement au gré des forces impersonnelles du marché. Nous avons déjà examiné cet aspect des pratiques de détermination des salaires et des prix dans notre analyse des délais de réaction et des attentes et nous avons remarqué que l'usage d'une marge de décision n'est absolument pas limité aux marchés où les entreprises et les syndicats exercent un degré significatif de pouvoir de monopole.

D'autres insistent sur la capacité de nombreuses entreprises ou groupes privés d'utiliser leur pouvoir de monopole pour obtenir des prix ou des revenus supérieurs à ceux qui prévaudraient dans des conditions de plus grande concurrence.

Pour d'autres encore le terme «pouvoir de marché» recouvre la capacité de groupes politiquement influents d'exercer de fortes pressions sur les gouvernements; par exemple, pour que ceux-ci permettent à la demande d'augmenter suffisamment pour éviter que des hausses considérables des prix et des revenus nominaux n'affectent défavorablement les niveaux de l'emploi et de l'activité économique. Nous envisagerons successivement chacune de ces interprétations du «pouvoir de marché» en termes de monopoles et de pressions politiques.

Beaucoup estiment que les grandes sociétés et les syndicats puissants disposent, dans une large mesure, d'un pouvoir de monopole qui leur permet d'accroître les prix et les salaires, presque indépendamment des conditions du marché.

Il ne fait pas de doute que les salaires et les prix sont fixés, dans une forte proportion, dans des conditions de concurrence imparfaite. Beaucoup d'industries sont des oligopoles, c'est-à-dire qu'elles sont dominées par un nombre restreint de firmes et les décisions de l'une eu égard aux prix tiennent compte de la réaction vraisemblable des autres. De même, les syndicats et d'autres groupements moins officiels d'employés sont en mesure d'exercer sur les employeurs des pressions allant bien au-delà de ce que peut faire, dans des conditions de concurrence, tout employé en refusant un emploi ou en quittant son emploi pour en chercher un autre. Ceci dit, il reste toutefois certaines questions fondamentales à considérer avant d'examiner comment ces caractéristiques institutionnelles du fonctionnement de l'économie pourraient expliquer la persistance de l'inflation dans des conditions de faible demande.

Premièrement, la disposition d'un certain pouvoir de monopole permet, en principe, à ceux qui l'exercent de maintenir, pour tout niveau donné de la demande, des prix de leurs produits ou de leurs services supérieurs à ce qu'ils

Une autre explication de la persistance de l'inflation dans des conditions de faible demande se concentre sur le pouvoir de marché des syndicats, des sociétés et d'autres groupes qui constituent une source indépendante de pression à la hausse

Il est certes facile d'exagérer l'influence à court terme qu'ont les prix et les coûts des pays étrangers sur ceux du Canada dans un système de taux de change fixe. C'est pourtant, de façon générale, un fait qu'il est impossible, si l'inflation sévit à l'étranger, de maintenir une stabilité raisonnable des prix dans quelque pays que ce soit pendant une période prolongée sans l'isoler complètement par un ajustement progressif à la hausse de son taux de change. En ce sens, le degré auquel le Canada a importé de l'inflation, pendant les années '60, était plus un résultat de la politique de taux de change du Canada que de l'inflation étrangère comme telle.

Le degré d'influence que l'inflation étrangère exerce sur les coûts et les prix canadiens par l'une ou l'autre des voies mentionnées ci-dessus est manifestement lié à l'influence que subissent les Canadiens dans la détermination de leurs attitudes, de leurs comportements et de leurs politiques du fait de la propagation du vaste afflux d'information et d'idées en provenance des États-Unis. Ce qui n'empêche pas, cependant, que la politique de taux de change du Canada ait joué un rôle crucial dans le processus. Le montant d'inflation étrangère importé par le Canada au cours des années '60 a décollé, dans une large mesure, de l'ampleur de la baisse du taux de change survenue au début de la décennie et de l'importance qu'on a attachée à le maintenir à sa nouvelle parité de 0.925 dollar américain pendant les huit années suivantes.

L'interprétation de la Commission est que l'évolution assez similaire des prix américains et canadiens dans le passé ne relève pas simplement de liens directs entre les prix, mais peut-être plus de variations parallèles dans le temps de l'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production des deux pays. Une plus forte pression de la part de la demande aux États-Unis stimule les exportations et les investissements canadiens et entraîne donc une intensification de la pression subie par les ressources productives au Canada. Si, au même moment, on considère qu'un des objectifs importants de la politique économique canadienne est de résister aux pressions à la hausse ou à la baisse du taux de change, il se peut alors que la poursuite d'une politique monétaire expansionniste aux États-Unis rende difficile pour les autorités monétaires canadiennes de suivre une politique beaucoup moins expansionniste au Canada. Ainsi, l'apparition de fortes pressions de la demande aux États-Unis se traduit par une intensification des pressions de la part de la demande au Canada. En conséquence, les prix et les coûts intérieurs tendent à s'élever dans les deux pays pour cette seule raison, indépendamment de l'influence de liens directs entre les prix dans le secteur du commerce international.

ni sur les marchés d'exportations ni avec les importations—comme la construction et les services—les prix et les coûts ne réagissent que faiblement et avec de longs décalages à l'influence indirecte des fluctuations des prix étrangers, des salaires étrangers ou du taux de change.

années reflète simplement le fait que les États-Unis ont continué à connaître une inflation rapide.

Ceux qui prétendent que la tendance des prix et des coûts au Canada dépend largement de celle qui prévaut aux États-Unis se basent essentiellement sur l'évolution assez voisine des niveaux de prix des deux pays dans le passé. On interprète souvent cette évolution passée comme une preuve que les variations de coûts et de prix aux États-Unis exercent d'une part, une influence directe et dominante sur le comportement des prix et des coûts canadiens dans le secteur des biens échangés sur les marchés internationaux et, d'autre part, de forts effets de propagation indirecte sur les prix et les coûts dans d'autres secteurs de l'économie canadienne.

On fait remarquer que les hausses de prix des matières premières et des produits intermédiaires importés affectent directement les coûts de production au Canada; en même temps, les fabricants canadiens de produits concurrents de biens importés et de produits destinés à l'exportation peuvent prendre pour règle de baser leurs propres augmentations de prix sur celles de leurs compétiteurs étrangers. On prétend que, si de tels accroissements de prix élèvent les marges de profit dans les industries exportatrices et dans les industries dont les produits concurrencent les importations au Canada, les niveaux des salaires subiront des pressions à la hausse dans ces industries et des effets de propagation indirecte s'exerceront sur les salaires et les prix d'autres secteurs de l'économie.

Il est permis de douter que ce soit là le principal mécanisme par lequel, à court terme, l'inflation des États-Unis influence la tendance des coûts et des prix au Canada.

Même dans le domaine limité des produits négociés sur les marchés internationaux, il est clair que les producteurs canadiens n'élèvent pas nécessairement—ni automatiquement—theurs prix en proportion directe des hausses de prix survenues à l'étranger. Dans de nombreux cas, ils ont au contraire profité de l'occasion pour accroître leur part du marché aux dépens des producteurs étrangers. C'est, par exemple, ce que semblent avoir fait les producteurs d'acier canadiens pendant la décennie '60.

De plus, il est évident que les fluctuations du dollar canadien doivent, en principe, altérer fortement l'influence des tendances des prix étrangers sur les variations des prix canadiens. Pour ce qui est de l'augmentation des prix au Canada, l'effet direct d'une baisse marquée du taux de change devrait être sensiblement identique à l'effet d'une hausse très prononcée des prix américains. Pourtant, si l'on tient compte de la baisse considérable du taux de change survenue entre 1960 et 1962, il devient très difficile d'expliquer pourquoi elle ne s'est pas traduite par un écart plus grand entre les niveaux généraux de prix canadiens et américains que celui qu'on a observé en fait. Des liens directs étroits entre les prix canadiens et les prix étrangers de nombreux produits négociés sur les marchés internationaux existent assurément mais les niveaux généraux des prix des deux pays ne sont pas reliés de manière aussi rigide. Il est clair que, dans de larges secteurs de l'économie canadienne qui ne sont en concurrence directe

L'hypothèse de l'inflation importée est fréquemment invoquée pour expliquer l'inflation dans la période contemporaine. On soutient souvent que l'inflation étrangère—particulièrement celle des États-Unis—exerce nécessairement, en tout temps, une influence dominante sur la tendance des prix au Canada et que la persistance de l'inflation dans notre pays au cours des dernières

L'existence d'un processus tel que celui décrit ci-dessus, par lequel les agents économiques ont appris à s'adapter—en grande partie sur la base des conditions de la demande qu'ils ont observées pendant les années '60—semblerait expliquer largement l'évolution actuelle des prix et des salaires. Pourtant, ce point de vue est loin d'être unanimement accepté comme le seul—ou même le plus important—des facteurs en cause.

Il n'est donc pas surprenant que les enseignements tirés de cette longue période de forte demande et d'inflation élevée et les types de comportement qui en ont résulté aient été très peu influencés par le ralentissement de la demande survenu en 1969-70. La répugnance du public à admettre que l'inflation allait disparaître fut renforcée, dans le cas présent, par l'opinion largement répandue selon laquelle la détérioration de la conjoncture économique résultait de mesures délibérées plutôt que du jeu des forces impersonnelles du marché. Il était raisonnable de croire, dès lors, qu'une réaction défavorable du public pourrait bien conduire à un renversement rapide de ces mesures de restriction de la croissance de la demande.

Non seulement les syndicats, mais aussi les employeurs s'aperçoivent que, dans de telles circonstances, des augmentations de salaires exceptionnelles fortes sont en fait possibles. Le cours des événements prouve aux membres des syndicats qu'il est payant d'être exigeant en matière de salaires et discrédite les chefs syndicaux qui négocient d'une façon plus prudente et plus modérée. Les administrateurs qui exposent leur compagnie à une grève coûteuse plutôt que d'accepter un règlement «déraisonnablement élevé» découvrent, en rétrospective, que celui-ci n'était pas si extraordinaire après tout. Au demeurant, ce ne sont pas seulement les entreprises qui majorent rapidement leurs prix. Il y a davantage. Leurs clients—tout en se plaignant amèrement—continuent d'acheter autant et prouvent ainsi que le marché peut supporter des hausses de prix aussi considérables.

Dans les conditions du marché créées par une accélération soutenue de la croissance de la demande, ceux qui prennent le risque de fixer leurs prix à des niveaux supérieurs à ceux du marché découvrent que les sanctions économiques qu'ils encourrent normalement sont rarement élevées ou prolongées. Pour la firme ou l'industrie concernée, les conséquences habituelles d'une hausse trop rapide des coûts et des prix sont une baisse du volume des ventes, une compression des marges de profit, l'obligation de réduire la production, l'emploi et les programmes d'expansion. Cependant, aussi longtemps que l'on maintient un accroissement suffisamment rapide de la demande, le jeu de ces mécanismes se trouve, en grande partie, anihilé.

Selon nous, ces décalages dans les réactions et la persistance de types de comportement et de convictions inflationnistes développés à partir de l'expérience vécue durant l'expansion inflationniste prolongée des années '60, sont presque certainement les facteurs les plus importants lorsqu'il s'agit d'expliquer les tendances récentes des salaires et des prix.

Pourquoi le comportement économique courant des Canadiens semble-t-il si fortement influencé par la conviction constante qu'un taux d'inflation élevé est maintenant un aspect normal de la vie économique, et que tout ralentissement de la hausse des salaires et des prix n'a guère de chance d'être très marqué ou de durer bien longtemps?

La réponse réside probablement dans l'expérience de l'inflation qu'a connue le Canada dans le passé et des conditions de la demande qui la créaient. Les Canadiens ont assisté depuis 1933 à une hausse presque ininterrompue des prix, accompagnée d'une tendance persistante des niveaux de salaires à s'accroître plus rapidement que la tendance sous-jacente de la croissance de la productivité. Le public, ayant été témoin d'une dépréciation ininterrompue de la monnaie pendant une si longue période, on ne devrait pas s'étonner qu'il en soit venu à s'attendre à la continuation de ce déclin. Un certain facteur «inflation» semble être maintenant intégré, implicitement sinon explicitement, dans la tendance des salaires et des prix et dans le niveau des taux d'intérêt, quel que soit l'équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés du travail, des biens et des services ou du crédit.

Ainsi, lorsque l'économie semble connaître une situation d'équilibre raisonnable entre l'offre et la demande, le niveau des prix suit maintenant une tendance ascendante assez régulière plutôt que de rester inchangé. De la même manière, des variations de l'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production, de l'ordre de celles que l'on a observées au cours des dernières années, ont simplement eu pour effet d'accélérer ou de ralentir les taux de croissance des salaires et des prix. De mémoire récente, on a rarement enregistré d'année en année un déclin absolu du niveau des prix même pendant des périodes prolongées de demande languissante et de chômage anormalement élevé.

Il y a des raisons de croire que l'importance de la «présomption d'inflation» intégrée aux types de comportement économique au Canada s'est considérablement accrue au cours des dernières années. Durant les années '60, les Canadiens ont connu presque une décennie d'expansion économique ininterrompue, qui s'est finalement traduite par une inflation exceptionnellement grave et prolongée. Pendant plusieurs années, au cours de la décennie '60, des taux d'accroissement des salaires et des prix substantiellement plus élevés que dans le passé ont été graduellement considérés comme normaux et peut-être inévitables. Un schéma de progression identique peut être observé en ce qui concerne les loyers, les honoraires professionnels, la valeur des biens immobiliers et les taux d'intérêt.

Au cours des dernières années, il se pourrait bien que ces décalages se soient allongés sensiblement à cause de nouveaux facteurs institutionnels, y compris la durée plus longue des conventions collectives et l'usage accru d'études comparatives de salaires qui a accompagné l'extension de systèmes bien structurés pour l'administration du personnel et le service des traitements dans toutes les industries, quel que soit leur taux de syndicalisation.

Il y a cependant certaines indications à l'effet que les délais de réaction des travailleurs aux changements dans les conditions économiques varient quelque peu selon que les travailleurs sont syndiqués ou non-syndiqués. Étant donné l'existence de conventions collectives à long terme, on pourrait s'attendre à ce que les taux de salaire des ouvriers syndiqués réagissent, en général, plus lentement que ceux des ouvriers non-syndiqués à des accroissements ou à des diminutions du taux d'expansion de la demande. Les données disponibles au Canada n'infirmement pas cette hypothèse.

On connaît peu de marchés contemporains du travail où les salaires sont déterminés par des «enchères» continues. Sur un marché du travail «aux enchères» une personne sans emploi pourrait, en demandant un salaire moins élevé que les autres, obtenir du travail pour une heure, un jour ou une semaine. Il est particulièrement évident que, dans le cas où les travailleurs sont syndiqués et où les conventions collectives restent en vigueur pendant un certain nombre d'années, les salaires ne sont pas déterminés selon un tel processus. Du fait que des éléments de pouvoir discrétionnaire et de pouvoir de monopole jouent normalement un rôle dans la détermination des salaires régis par des conventions collectives, on est conduit à penser que ces deux facteurs sont inséparables. Toutefois, un tiers seulement de la main-d'œuvre non-agricole est officiellement syndiqué et il existe relativement peu de marché pour la main-d'œuvre occasionnelle où les salaires sont établis selon un processus à peu près semblable à des enchères continues. Il est donc évident qu'une marge de décision existe lors de la détermination d'une forte proportion des salaires, mais que les employés n'ont que peu ou point de pouvoir de monopole pour faire monter leur rémunérations.

des pratiques courantes jouent aucun rôle. Les prix de certains produits, agricoles et autres, sont déterminés sur des marchés organisés et concurrentiels, dont les conditions varient de minute en minute ou de jour en jour selon les forces impersonnelles de l'offre et de la demande. Cependant, la plupart des prix ne sont pas fixés de cette manière. Les recherches de la Commission semblent indiquer que les grandes entreprises sont plus longues à réagir aux variations du taux d'expansion de la demande que les petites entreprises, et que les entreprises appartenant à des industries concentrées s'avèrent les plus susceptibles de ne pas réagir aux ralentissements de la demande. Toutefois, les données que nous avons recueillies à cet égard sont peu significatives et ne permettent aucune conclusion définitive. Même dans des secteurs de l'économie où il serait difficile d'attribuer aux vendeurs un important pouvoir de monopole, l'existence d'une marge de décision considérable joue manifestement un rôle lors de l'établissement des prix.

POURQUOI L'INFLATION A-T-ELLE PERSISTÉ?

Si la persistance de l'inflation n'est pas attribuable à la pression courante de la demande sur la capacité de production de l'économie et les ressources humaines, comment peut-elle alors s'expliquer?

Nous avons déjà souligné les décalages substantiels qui se produisent normalement avant que les salaires et les prix ne s'ajustent à de nouvelles conditions de la demande, et ce, que le taux d'expansion de la demande soit à la hausse ou à la baisse. En particulier lors des récessions passées, telles que celle de 1957-58, on a fréquemment remarqué la lenteur avec laquelle l'évolution des salaires et des pratiques d'établissement des prix réagit aux changements des conditions du marché.

Cette rigidité s'explique en partie par le fait que, dans les économies modernes, peu de prix — et encore moins de salaires — fluctuent continuellement selon les variations à court terme des conditions d'offre et de demande sur les marchés des produits ou sur les marchés du travail. Au contraire, la plupart des ajustements de salaires et de prix se produisent de manière intermittente, par paliers, et l'intervalle entre deux ajustements successifs est assez long dans bien des cas. Ceci se traduit par des décalages considérables entre les changements dans les conditions de la demande sur le marché et leur effet subséquent sur les salaires et les prix.

Deux faits sont sous-jacents à cette caractéristique évidente de l'évolution des salaires et des prix dans les économies modernes: la possibilité étendue de disposer d'une certaine marge de décision lors de l'établissement des salaires et des prix à court terme; la forte incertitude qui existe quant à l'utilisation la plus avantageuse de cette possibilité. Ceci contribue à expliquer une autre — et peut-être encore plus importante — cause de la rigidité des salaires et des prix par rapport aux changements récents dans les conditions de la demande, à savoir ce que l'on appelle, faute d'un meilleur terme, la «persistance d'attentes inflationnistes». Nous reviendrons plus tard sur cette question.

Dans une économie moderne, il n'y a guère de marchés où le moment et l'ampleur de variations de prix et de salaires sont entièrement déterminés par le jeu des forces impersonnelles du marché, sans que des opinions individuelles ou

fonctionner longtemps avec un taux de chômage très inférieur à cinq pour cent sans subir une accélération significative du taux d'inflation? Quelles caractéristiques, régionales, institutionnelles ou autres, de nos marchés des produits et du travail, pourraient expliquer les fortes pressions à la hausse exercées par la demande sur les coûts et les prix, alors que le chômage et la sous-utilisation de la capacité de production du pays sont aussi élevés?

Nous reviendrons à ces questions plus tard. Pour l'instant, nous voulons souligner le point suivant: on admet généralement que le taux de l'inflation qui a persisté au Canada ne peut s'expliquer, depuis 1969 au moins, par la pression que la demande exerçait pendant cette période sur la capacité de production ou les ressources humaines.

Si cette interprétation est correcte, les conséquences en sont intrigantes et troublantes. Pourquoi l'économie canadienne n'a-t-elle pas été en mesure de

Ceux qui ont du mal à croire que l'économie canadienne puisse encore souffrir de manière significative de telles pressions quand le niveau du chômage devient bien supérieur à quatre pour cent considèrent que la pression exercée par la demande n'a pu jouer aucun rôle depuis le début de 1967. Cependant, aussi récemment qu'en 1969, le taux moyen de chômage mensuel n'était encore que de 3.1 pour cent en Ontario. Il est donc fort plausible que la pression de la demande sur les coûts et les prix n'ait pas été absolument éliminée dans les régions les plus dynamiques du pays avant le début de 1970, au moment où le taux de chômage global a nettement dépassé cinq pour cent.

marquées de la part de la demande. les prix et les coûts ont continué, à la fin des années '60, à subir des pressions main-d'oeuvre au Canada, on peut aussi se demander pendant combien de temps plus d'excédents de la demande sur les marchés des produits et de la Bien qu'il soit généralement admis que depuis un certains temps il n'existe et des prix voyait son rythme s'accélérer.

A ce point de vue, il se peut que l'accumulation des pressions de la demande excédentaire ait déjà atteint, dans le coeur industriel de l'économie, des proportions considérables dès la fin de 1965, au moment où la hausse des coûts encore plus faible durant les mois d'été et à l'automne.

A cet égard, il conviendrait de remarquer que, dans certaines des régions les plus peuplées et les plus industrialisées du pays, le chômage était déjà proche des niveaux minima dès le début de l'automne de 1964. En Ontario, par exemple, le chômage atteignait en moyenne 3.2 pour cent seulement de la main-d'oeuvre en 1964; en 1965, le taux moyen était descendu à 2.6 pour cent et il fut même avant — très vraisemblablement dès le premier semestre de 1964, lorsque le taux de chômage du pays était à peine descendu au-dessous de cinq pour cent.

On peut donc prétendre que la hausse accélérée des coûts et des prix qui est devenue manifeste en 1965, ait été un effet différé d'un excédent généralisé de la demande sur les marchés des produits et du travail, lequel se serait produit bien avant — très vraisemblablement dès le premier semestre de 1964, lorsque le taux de chômage du pays était à peine descendu au-dessous de cinq pour cent.

Cette interprétation n'est pas convaincante. Il est bien connu que la réaction des coûts et des prix aux changements d'intensité de la pression exercée par la demande est sujette normalement à des décalages importants dans le temps. Ceux-ci naissent du délai nécessaire pour que les gens réalisent que les conditions de demande sur le marché sont substantialement différentes de ce qu'ils prévoyaient et de divers facteurs institutionnels, tels que l'existence de contrats à long terme, qui empêchent un ajustement rapide des prix et des salaires.

lorsque le taux de chômage global est descendu à 3½ pour cent environ, à la fin de 1965. D'autre part, le taux de chômage n'est demeuré à ce niveau exceptionnellement faible que jusqu'à la fin de 1966. De ces deux faits, certains ont conclu que l'excédent de la demande a été relativement bref et peu prononcé.

poussée d'inflation relativement forte. En 1966, les prix et les salaires au Canada s'élevèrent à un rythme deux fois plus rapide que trois années seulement

auparavant.

Une inflation relativement forte a subsisté au Canada de 1966 jusqu'à la fin de la décennie '60. Pendant le second semestre de 1966 et au cours de 1967, la dépense nationale en termes monétaires s'éleva pendant un certain temps à un taux beaucoup plus modéré. Ce ralentissement de la demande, conjugué à une augmentation de l'immigration et de la main-d'œuvre, aboutit à une certaine hausse du taux de chômage du pays. Vers la fin de 1967, le taux de chômage désaisonnalisé remonta jusqu'à quatre pour cent de la main-d'œuvre et, au cours des deux années suivantes, fluctua très faiblement entre quatre et cinq pour cent.

Mais, entre temps, l'expansion de la demande avait repris avec vigueur au Canada. Ceci provenait en partie de la propagation de pressions de la demande nées aux États-Unis du fait de l'expansion très rapide de l'économie américaine. Les fortes hausses de prix survenues aux États-Unis pendant cette période contribuèrent également de manière directe à la hausse rapide et continue des coûts et des prix au Canada. Le maintien du taux de change fixe du dollar canadien au niveau établi au début de la décennie fut, bien entendu, un élément crucial de la transmission de ces pressions de la demande et des prix en provenance de l'étranger.

Dans les deux pays, l'inquiétude croissante quant à l'intensité et au rythme de cette éruption prolongée d'inflation rapide atteint son apogée vers la fin de 1968 et suscita, au cours de l'année suivante, des efforts résolus en vue de s'attaquer au problème par un ralentissement de la croissance de la demande. Tant au Canada qu'aux États-Unis, ces mesures ont eu pour premières conséquences une réduction progressive du taux de croissance de la production puis, au début de 1970, une augmentation sensible du niveau du chômage.

Bien que le taux de croissance des prix au Canada se soit modéré en 1970 de manière beaucoup plus satisfaisante qu'aux États-Unis, ceci était dû en partie à des facteurs temporaires, entre autres la guerre des prix entre de grandes chaînes de magasins d'alimentation au détail, une appréciation sensible du taux de change et le programme de restriction des prix en vigueur pendant cette période. Au cours des derniers mois, la plupart des indices généraux de prix au Canada traduisent à nouveau des taux d'augmentation supérieurs à quatre pour cent par an. La persistance de l'inflation dans les deux pays est particulièrement évidente si l'on considère la tendance des salaires. Au Canada, pour les industries autres que la construction, les taux horaires moyens prévus dans les principales conventions collectives applicables aux employés syndiqués ont continué à s'élever de 7.8 pour cent par an en 1971, et ce, pour la durée de ces conventions. Ceci représente un taux de croissance à peine inférieur à celui qui a prévalu en moyenne depuis 1966.

Les avis peuvent différer quant à la durée et à l'ampleur approximatives du gonflement excessif de la demande qui a causé l'inflation sévère de la fin des années '60. Les coûts et les prix n'ont commencé à croître au Canada que

Jusqu'à ce moment, la hausse des prix et des salaires avait été relativement faible, bien qu'elle s'accélérait progressivement. Au second semestre de 1965, cette accélération devint beaucoup plus prononcée. Les taux d'intérêt connurent également une hausse marquée. En rétrospective, il semble clair que le rythme de la reprise au Canada ne s'était pas ralenti suffisamment tôt pour permettre à l'économie de revenir à un taux de croissance soutenu compatible avec une stabilité raisonnable des prix. Au contraire, le pays se trouva affecté par une

Pendant les trois années suivantes, il y eut un véritable «boom» de la dépense globale, qui s'éleva en moyenne d'un taux supérieur à 10 pour cent l'an. Cette augmentation très rapide de la demande se traduisit par un très fort accroissement de la production et de l'emploi. A l'automne de 1965, le taux de chômage désaisonnalisé était tombé à un niveau exceptionnellement faible de 3½ pour cent de la main-d'œuvre totale du pays.

Après une sérieuse récession, l'économie canadienne avait repris un cours ascendant au printemps de 1961. La hausse subéquente de la production et de l'emploi fut suffisamment forte pour réduire progressivement le déséquilibre substantiel dont souffrait l'économie depuis le début des années '60. A la fin de 1963, le taux de chômage désaisonnalisé était redescendu à cinq pour cent de la main-d'œuvre de l'ensemble du pays et sa baisse se poursuivait. Les marges de profits s'étaient sensiblement accrues, les exportations augmentaient rapidement et une reprise vigoureuse des dépenses d'investissement était en cours.

Pour le moment, cependant, nous remettrons à plus tard l'examen de ces sujets plus vastes afin de concentrer notre analyse sur les problèmes techniques qui ont entraîné des explications divergentes quant à la nature de l'inflation subie par le Canada au cours des dernières années.

Aux fins de ce rapport, il nous a semblé qu'une vision d'ensemble était préférable dans l'étude de l'évolution passée et du rôle futur de la gestion de la demande en regard au problème de l'inflation. Nous n'avons pas non plus tenté d'énumérer en détail la longue succession de mesures de politique économique liées les unes aux autres qui ont été décidées au cours des dernières années dans les divers domaines de la gestion de la demande — à savoir, les dépenses publiques, la fiscalité, la gestion de la dette publique, la politique monétaire et la politique financière vis-à-vis de l'étranger. Nos commentaires concernent la politique de la demande dans son ensemble plutôt que l'application détaillée de ces divers instruments de politique économique. Dans cet esprit, nous devons voir dans quelle mesure les décisions de politique économique ont été influencées, au cours des années '60, par les attitudes du public et par les contraintes pratiques qui limitent la liberté d'action des gouvernements.

grande importance. Puisque les gouvernements sont responsables de la gestion globale de l'économie, il est clair que s'ils permettent tout gonflement excessif de la demande, ils doivent en assumer la responsabilité, quel que soit le rôle direct des dépenses publiques en tant que telles. Pour le moment, nous laisserons de côté la question de savoir comment, et dans quelle mesure, ce gonflement excessif de la demande aurait pu être évité.

ORIGINES DE L'INFLATION AU CANADA PENDANT LA PÉRIODE RÉCENTE

On admet très souvent que l'inflation assez rapide des prix et des coûts, qui a débuté au Canada vers le milieu des années '60, traduisait initialement une accumulation de pressions exceptionnellement marquées de la demande sur la capacité de production et les ressources humaines dont disposait l'économie.

La tension qui se développa sur les marchés des produits et du travail était, bien entendu, beaucoup plus prononcée dans certains secteurs de l'économie que dans d'autres. Et les pressions de la demande qui provoquaient cette tension n'étaient en aucun cas d'origine purement interne. La stimulation de la demande résultant de politiques monétaire et fiscale expansionnistes au Canada fut renforcée, dans des secteurs tels que les exportations et les dépenses d'investissement, par les effets de propagation nés du gonflement de la demande aux États-Unis, où le rythme de la reprise économique s'accélérait de plus en plus.

Cette pression à la hausse d'origine étrangère se trouva singulièrement amplifiée par le fait que le taux de change du dollar canadien était redevenu fixe en mai 1962. Le taux adopté alors était inférieur de plus de 10 pour cent à la valeur du dollar canadien sur les marchés de change étrangers au début de la décennie. Dans une mesure limitée, cette réduction du taux de change, s'ajoutant à la tendance progressivement ascendante des prix américains, créa immédiatement une pression à la hausse sur les niveaux globaux des prix et des coûts au Canada, et ce, malgré les conditions de ralentissement du marché qui prévalaient à ce moment. Outre ces effets, la dévaluation du dollar canadien s'est traduite, pour les fournisseurs canadiens de produits d'exportation et de produits faisant concurrence aux importations, par toute une série d'occasions d'augmenter leur part des marchés intérieurs et étrangers au cours des années subséquentes. Ainsi, la politique de taux de change du Canada et l'évolution économique à l'étranger contribuèrent à créer la poussée d'inflation qui se traduisit finalement par des effets directs sur les prix et par une intensification additionnelle des pressions de la demande sur la capacité de production de l'économie canadienne.

Bien que la forte poussée de la demande ait été le fruit des exportations, des investissements et des dépenses des consommateurs pour de nouveaux logements et des biens durables — l'essentiel de l'accroissement rapide des dépenses publiques ne s'étant produit que plus tard — nous n'attachons pas à ce fait une

avec un risque minimum de reprise de l'inflation. Premièrement, le public doit être convaincu que de telles mesures sont nécessaires et que les gouvernements sont vraiment décidés à les appliquer de manière aussi efficace et équitable que possible. Deuxièmement, les gouvernements doivent être prêts à faire preuve de leur résolution et de leur capacité quant au maintien d'une stabilité relative des prix et des coûts pendant une période assez longue, couvrant non seulement la durée des contrôles mais aussi la période subséquente durant laquelle ils font effet. Ils pourront ainsi convaincre le public que les attentes et les types de comportement inflationnistes ne se justifient plus.

Le système de contrôle s'avérera inapplicable ou son abolition résultera en une inflation renouvelée si les niveaux auxquels on maintient la demande ne sont pas compatibles avec ces objectifs. Cette condition ne sera pas facile à réaliser étant donné les décalages des réactions de la demande sur le marché par rapport aux changements dans la gestion de la demande et les incertitudes qui les entourent. L'expérience européenne suggère cependant que, si le système de contrôle s'écroule ou si la fin du programme de contrôle est suivie de hausses rapides des prix et des salaires, il deviendra difficile ou impossible d'obtenir l'appui du public pour l'utilisation de la politique des revenus dans le futur.

Nous croyons, par conséquent, que les contrôles temporaires de prix et de revenus ne devraient être utilisés que dans le cadre d'une politique à plus long terme visant à maintenir—pendant et après la période de contrôle—des conditions sous-jacentes de demande qui soient compatibles avec les objectifs de taux de croissance des niveaux moyens des prix et des revenus.

Deux conditions fondamentales doivent être remplies pour qu'un tel programme de contrôle temporaire fonctionne efficacement, puis soit supprimé

l'inflation.

Il se peut qu'avant longtemps, le cours des événements amène les Canadiens à penser qu'un programme temporaire de contrôle mérite une grande considération. Dans cet esprit, nous estimions qu'il était important de maintenir, au sein du gouvernement, un groupe qui pourrait continuer à travailler à ce problème. Le 27 avril 1972, le Premier Ministre a annoncé la formation d'un tel groupe chargé de poursuivre la préparation des programmes de prévoyance, de compléter la publication des travaux de la Commission et de poursuivre les recherches sur le rôle de la politique des prix et des revenus dans la lutte contre

attentes inflationnistes.

L'opinion de la Commission selon laquelle un programme temporaire de contrôle direct des prix, des salaires et des autres revenus pourrait aider dans certaines circonstances n'est pas fondée sur la conviction que la source du dilemme inflation-chômage réside dans le pouvoir des syndicats et des entreprises puissants de hausser les coûts et les prix sans égard aux conditions de la demande. Nous anticipons cependant de sérieuses difficultés à essayer de dégaier l'économie d'une poussée inflationniste majeure créée au départ par un gonflement excessif de la demande mais persistant obstinément à cause des attentes inflationnistes généralisées et des décalages dans les réactions. Si on le conjugue avec des politiques destinées à créer et à maintenir des conditions de demande plus stables, le recours à des contrôles temporaires constitue un moyen pour que les hausses de prix s'accordent, de manière plus rapide et plus fiable, avec les changements des conditions de la demande. Ceci permettrait donc d'accélérer le processus d'ajustement et de réduire les pertes transitoires que connaissent l'emploi et la production quand on reprend le contrôle de l'inflation. Même dans ces conditions, il est peu vraisemblable que le processus soit rapide ou aisé et les résultats ne seront pas durables, sauf si l'on réussit à modifier les

choix.

est évidemment requise lorsqu'il s'agit d'examiner l'utilité possible d'une certaine forme de politique des revenus. C'est pourquoi un système de contrôle complet nous semble le seul type d'intervention qui soit—par son efficacité probable—digne d'être essayé dans un avenir rapproché. Le programme de contrôle instauré aux États-Unis au cours de l'année dernière illustre la nature générale d'un tel système et, à quelques exceptions près, est assez voisin dans sa conception générale du type de programme étudié par la Commission en 1969 avec les représentants du patronat, des travailleurs et des gouvernements. Avec la récente expérience pratique acquise dans les deux pays par l'instauration d'une politique de revenus, les perspectives pour une certaine coopération entre les groupes privés et les gouvernements afin d'élaborer un système de contrôle efficace au Canada semblent se présenter mieux maintenant qu'à cette occasion. Selon nous, si le Comité sénatorial permanent des Finances nationales en est arrivé en 1971 à une conclusion défavorable à l'utilisation de contrôles c'est parce qu'il n'a pas su reconnaître combien restreints sont peut-être devenus les

8. Nous concluons qu'on ne peut attendre de l'adaptation à la vie avec l'inflation à des taux de chômage moyens beaucoup plus bas que ceux rencontrés depuis le milieu des années '50. Il reste la possibilité d'abaisser l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses des coûts et des prix tendent à s'accélérer grâce à d'autres instruments comme les politiques de main-d'œuvre, d'expansion économique régionale, de demande sélective, de tarifs douaniers et de concurrence. Par de meilleurs ajustements de l'offre, par la réorientation de la demande ou l'intensification de la concurrence intérieure et étrangère qu'elles entraînent, de telles politiques devraient, en principe, permettre d'abaisser l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses de coûts et de prix tendent à s'accélérer. L'utilisation de ces politiques n'en est qu'à ses premiers essais et il est trop tôt pour évaluer avec certitude ce qui peut être réalisé. Il est cependant facile de sous-estimer les difficultés rencontrées et d'ignorer les contraintes pratiques qui limitent les efforts d'un gouvernement oeuvrant en ce sens.

De plus, certaines politiques économiques et des influences institutionnelles ont pour effet d'élever l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses de coûts et de prix tendent à s'accélérer. Il en est ainsi des puissantes forces politiques et institutionnelles qui, en résistant à tout élargissement des écarts régionaux de salaires, agissent en ce sens, de même que les prestations plus élevées d'assurance-chômage et de bien-être social, la hausse rapide des salaires minima déterminées par la loi et le scepticisme croissant—lié à l'augmentation continue de la richesse privée—qui entoure l'éthique du travail.

En résumé, étant donné le caractère irréductible du problème—particulièrement dans le cas des écarts régionaux de chômage au Canada—une évaluation réaliste de tous les éléments en cause indique que la prudence est de mise lorsqu'il s'agit de supposer qu'il sera facile de réduire l'intervalle critique de chômage à partir duquel les hausses de coûts et de prix ont tendance à s'accélérer. En outre, la possibilité d'une inflation de plus en plus grave subsistera si le public et ses représentants élus adoptent une vision trop optimiste du degré auquel cet intervalle critique de chômage a été abaissé.

9. Si, considérant une inflation plus rapide comme seulement un moyen de reporter nos difficultés, nous rejetons cette solution et si nous admettons que les politiques d'offre et de demande sélective ont des limitations considérables, il nous reste deux instruments de politique économique pour résoudre le problème, à savoir la gestion générale de la demande et la politique des revenus. La gestion de la demande doit jouer le premier rôle, mais est-elle suffisante? On peut faire valoir que, si l'on pouvait régulariser suffisamment la croissance de la demande, une bonne partie du problème serait résolue. Ceci est plus facile à dire qu'à faire. Les sources d'instabilité économique sont nombreuses et d'importants problèmes d'ordre technique et politique rendent peu plausible la possibilité d'éviter des excédents et des insuffisances périodiques de la demande.

10. Nous avons sans cesse insisté sur la nécessité d'être réaliste dans l'évaluation des résultats éventuels des différentes politiques économiques. Une telle attitude

les autorités afin que celles-ci aient recours à l'expansion de la demande pour maintenir l'emploi et la production malgré les hausses considérables de coûts et de prix. De ce fait, les politiques économiques ont eu une tendance inflationniste beaucoup plus prononcée que par le passé. Jusqu'à maintenant au moins, il ne nous semble pas que l'expérience vécue par le Canada au cours des dernières années permette de conclure que de telles pressions sur la conduite des politiques économiques soient devenues presque aussi fortes que celles qui existent—selon certains—en Europe.

6. Il est troublant d'observer qu'au cours de l'expansion rapide des années '60, l'économie canadienne semble avoir subi des pressions de la demande suffisamment grandes pour engendrer de sérieux problèmes de coûts et de prix alors que le taux de chômage du pays était encore aussi élevé que 4½ à cinq pour cent de la main-d'œuvre. Un tel phénomène peut s'expliquer en partie par plusieurs caractéristiques de la structure économique et des marchés de main-d'œuvre du Canada. En comparaison avec la plupart des autres pays, il y a au Canada un nombre extrêmement élevé de jeunes qui arrivent sur le marché du travail et éprouvent des difficultés particulières à trouver des occupations permanentes adéquates; de plus, une forte proportion de travailleurs est salariée. Des taux de changement d'emploi élevés et le caractère saisonnier de l'emploi sont d'autres caractéristiques des marchés du travail canadiens. Il nous semble pourtant que l'aspect de loin le plus important et le plus déconcertant du problème réside dans la persistance des disparités régionales de chômage au Canada.

7. Sur la base de l'analyse ci-dessus des problèmes «jumaux» de l'inflation et du chômage, le Canada dispose de plusieurs options de politiques économiques à court et à long terme. L'une d'elles consiste à admettre un certain degré d'inflation—lequel peut même devenir plus grave et plus enraciné au cours du temps—comme le prix qu'il faut payer pour maintenir le chômage à un niveau minimum. Si nous rejetons des hausses successives conduisant progressivement à des taux élevés d'inflation, alors tout gain d'emploi et de production réalisé à court terme grâce à cette poussée inflationniste doit être comparé non seulement aux effets de redistribution et autres conséquences défavorables de l'inflation non anticipée mais aussi aux pertes de production et d'emploi de même qu'à la distortion occasionnées par l'inversion du processus. Dans de tels cas, il est donc clair que l'économie subit une perte nette.

Un extrait du rapport économique du Président des États-Unis pour l'année 1971 illustre ce point.

Nous voyons maintenant, d'une manière plus éclatante que jamais auparavant, combien est long et pénible l'effort à accomplir pour faire cesser l'inflation lorsqu'on lui a laissé libre cours. La suppression de l'inflation est toujours, bien sûr, un des objectifs de la politique nationale et elle l'était déjà en 1965-66, quand la phase actuelle a commencé. Mais il se peut que cet objectif ne reçoive pas l'attention qu'il mérite parce qu'on ne prévoit pas les pertes de production et d'emploi qui naîtront plus tard de la suppression de l'inflation. La mémoire de l'expérience vécue de 1969 à 1971 devrait nous aider à corriger cette erreur.

Nous avons aussi relevé plusieurs cas où, dans certains secteurs de l'économie,

l'étendue et l'utilisation du pouvoir des syndicats se sont accrues au cours des dernières années. Le secteur public et la construction en sont des exemples remarquables. Il est également évident que l'extension des régimes d'assurance-santé, d'abord privés puis publics, a procuré aux médecins des gains relatifs de revenu considérables. Les avis sont partagés quant aux conséquences de la révision de 1967 de la Loi des banques eu égard à la situation des banques à charte et au degré de concurrence qui prévaut sur les marchés financiers au Canada. C'est une autre question de savoir si on peut considérer ce degré de concurrence comme approprié. Une grande partie du public n'en est pas persuadée, exactement comme une autre est tout aussi convaincue que certains syndicats sont trop puissants, ou qu'on ne contrôle pas adéquatement les revenus des médecins et des chirurgiens dans le cadre des régimes médicaux actuels. Mais ce qui est en cause ici est plus le niveau déjà trop élevé de certains prix ou revenus que le rythme de leur augmentation.

On estime parfois que les données relatives à la répartition du revenu confirment l'opinion selon laquelle les syndicats sont les principaux responsables de l'inflation récente. Certes, la part actuelle des gains salariaux dans le revenu national net est beaucoup plus élevée qu'au début des années '50. Mais il semble que cela s'explique largement par l'accroissement relatif des services des gouvernements et des services non-commerciaux et par le déclin relatif du nombre d'agriculteurs travaillant à leur compte et des autres entreprises non constituées en société. En fait, on peut voir que, pour l'ensemble de la période écoulée depuis 1953, les parts respectives des gains salariaux et des revenus du capital ne se sont guère modifiées dans le secteur non-agricole de l'économie qui est organisé sur la base de critères commerciaux et de la recherche du profit. En soi, cette constatation ne confirme ni n'infirme la validité des théories de l'inflation par les coûts, selon lesquelles le pouvoir détenu par les syndicats ou par les sociétés constitue un facteur essentiel. De telles théories ont plus de mal à expliquer pourquoi, pendant cette période, les parts respectives du travail et du capital dans le total des revenus ont connu des phases successives de contraction et d'expansion selon les variations du taux de croissance de la demande. Ainsi, bien que la part des revenus du travail ait suivi une courbe ascendante de 1964 à 1970, au cours des sept années précédentes, elle avait connu une tendance à la baisse, par opposition à la hausse substantielle et soutenue de la part des profits et des autres revenus du capital.

Enfin, on donne parfois à l'expression «pouvoir de marché» un sens plus large, qui recouvre la capacité qu'ont des groupes d'intérêt influents d'exercer de fortes pressions sur les gouvernements. On ne peut écarter la possibilité que des changements majeurs dans les attitudes sociales et politiques et dans la répartition du pouvoir entre les groupes d'intérêt concurrents se produisent d'ores et déjà dans notre pays et puissent y devenir de plus en plus importants. De nombreux observateurs informés croient que des changements de ce genre dans un certain nombre de pays européens ont permis à des groupes puissants de défier avec succès les gouvernements et se sont traduits par une forte pression sur

raisonnable de continuer à baser les décisions relatives aux salaires et aux prix sur des convictions et des types de comportement inflationnistes.

4. On attribue souvent à l'inflation importée des États-Unis un rôle important dans l'inflation au Canada. Il est facile de voir le fondement de cette opinion. Si, comme ce fut presque toujours le cas au cours de notre histoire, le taux de change entre les monnaies des États-Unis et du Canada est maintenu à un niveau déterminé ou si un taux flexible est contenu entre des limites étroites, à long terme, le taux d'inflation au Canada ne peut pas être très différent de celui des États-Unis. Cependant, à court terme, les effets directs de la hausse des coûts et des prix aux États-Unis ne constituent qu'un des nombreux facteurs influençant le mouvement des niveaux globaux des coûts et des prix au Canada.

L'interprétation de la Commission est que l'évolution assez similaire des prix et des coûts américains et canadiens au cours des dernières années relève moins de liens directs rigides entre les prix et les salaires que de variations à peu près parallèles dans l'intensité de la pression exercée par la demande sur la capacité de production des deux pays. Ces deux voies de transmission de l'inflation sont elles-mêmes liées à l'influence très répandue que les flux d'information et d'idées en provenance des États-Unis exercent sur les attitudes et les comportements des Canadiens, ainsi que sur les politiques de notre pays. Toutefois, il est clair que l'inflation importée au Canada au cours des années '60, soit à cause de liens directs entre les prix et les salaires, soit par l'intermédiaire de la demande, était plus un résultat de la politique canadienne de taux de change que de l'inflation étrangère comme telle.

5. On estime souvent que le «pouvoir de marché» des sociétés, des syndicats et d'autres groupes privés constitue une source indépendante d'inflation des prix et des coûts. Le terme «pouvoir de marché» procède d'un concept ambigu, qui recouvre fréquemment trois notions liées entre elles: premièrement, l'existence d'une certaine marge de décision lors de la détermination à court terme des salaires et des prix; deuxièmement, un pouvoir de monopole; troisièmement, la capacité qu'ont certains groupes d'intérêt influents d'exercer des pressions sur les gouvernements.

Nous avons déjà remarqué à propos des décalages et des attentes, l'étendue de la marge de décision qui existe eu égard à la détermination des prix et des salaires. Il conviendrait toutefois de souligner que l'exercice de cette marge de décision n'est absolument pas limité aux marchés dominés par de grandes entreprises ou par des syndicats influents.

On utilise aussi l'expression «pouvoir de marché» pour désigner le pouvoir de monopole, c'est-à-dire la faculté d'obtenir un salaire ou d'exiger un prix supérieurs à ceux qui prévendraient sous des conditions de plus grande concurrence. On ne réalise pas toujours que le pouvoir de monopole ne peut contribuer à l'inflation que dans la mesure où il s'accroît ou bien qu'il est exercé plus efficacement durant la période concernée. Pour un niveau donné de la demande, l'existence d'un certain pouvoir de monopole peut expliquer que les prix soient élevés, mais non qu'ils s'accroissent.

de la production réelle mais également en ce qui concerne le chômage. Ainsi pour l'ensemble du pays, le taux de chômage pour les hommes âgés de 25 ans ou plus était en moyenne de 6.8 pour cent en 1958 et de 7.2 pour cent en 1961. En 1970 et 1971, les taux correspondants étaient respectivement de 4.9 pour cent et de 5.2 pour cent.

Pour un temps, la performance des prix canadiens, telle que reflétée en particulier par l'indice des prix à la consommation, s'est améliorée sensiblement. Toutefois, cette amélioration s'expliquait, en grande partie, par une baisse importante, mais temporaire, des prix des produits alimentaires, par une appréciation marquée du taux de change au Canada et par le programme de restriction des prix en 1970. En outre, l'ampleur moyenne des hausses de salaires n'a que peu diminué tandis que les marges moyennes de profit, en baisse de 1964 à 1970, se sont accrues depuis. Par conséquent, les prix ont recommencé à s'élever récemment à un taux rapide.

3. A notre avis, le niveau auquel l'inflation a persisté, dans les conditions récentes de ralentissement de la demande et de chômage anormalement élevé, peut s'expliquer, en grande partie, par des décalages qui retardent la réaction des coûts et des prix aux changements à court terme de la demande, conjugués avec des «attentes inflationnistes» profondément ancrées. Ces attentes ont résulté de la longue expérience d'inflation croissante vécue pendant les années '60.

Les délais de réaction aux changements des conditions économiques sont connus depuis longtemps en ce qui concerne le processus d'ajustement des salaires et, à un moindre degré, certains aspects des pratiques d'établissement des prix. A court terme, une marge de décision considérable existe lors de la détermination des salaires et des prix. L'utilisation la plus avantageuse de ce pouvoir est empreinte d'incertitude et il existe divers facteurs qui retardent l'application des décisions. Au cours des dernières années, il se pourrait bien que ces décalages se soient allongés du fait de nouveaux facteurs d'ordre institutionnel, tels que la durée plus longue des conventions collectives et l'utilisation accrue d'études comparatives de salaires effectuées dans le cadre de systèmes bien structurés pour l'administration du personnel et le service des traitements.

Plus important est le fait que la durée et la vigueur de cette dernière vague inflationniste, succédant à une longue période d'expansion économique et à une période encore plus prolongée de hausse des prix, semblent vraisemblablement s'être traduites par l'établissement de types de comportement vis-à-vis la fixation des salaires et des prix. Ces types de comportement seraient adaptés à un taux substantiel d'inflation ininterrompue. En fait, on a apparemment incorporé, de manière implicite sinon explicite, un élément «inflation» dans le mécanisme de fixation des prix et des salaires, ainsi que dans le niveau des taux d'intérêt.

Enfin, on estimait fréquemment que la détérioration de la conjoncture économique résultait de mesures délibérées plutôt que du jeu impersonnel des forces du marché et qu'une réaction défavorable du public provoquerait probablement le renversement rapide de ces mesures. Dans ces conditions, il était

persisté dans des conditions qui, selon les normes habituelles, n'indiquaient aucune pression marquée de la demande sur l'économie; ensuite, examiner quelle sorte de politique des prix et des revenus pourrait, le cas échéant, aider à résoudre le problème.

Le présent document décrit l'essentiel de notre analyse de l'inflation récente et de notre étude des différentes politiques possibles. Celles-ci peuvent se résumer comme suit:

1. L'accumulation des pressions exceptionnellement fortes de la demande sur la capacité de production de l'économie et sur les ressources humaines a été la principale source de l'inflation relativement rapide des coûts et des prix au milieu des années '60. De fortes pressions de la demande se sont fait sentir plus tôt — peut-être dès 1964 — au Canada qu'aux États-Unis et pour un certain temps la hausse des prix et des coûts a été plus prononcée au Canada. Bien que la forte poussée de la demande ait été le fruit des exportations, des investissements industriels et des dépenses des consommateurs pour de nouveaux logements et d'autres biens — l'essentiel de l'accroissement rapide des dépenses publiques ne s'étant produit que plus tard — nous n'attachons pas à ce fait une grande importance. Le rétablissement par le Canada d'un taux de change fixe à un niveau sensiblement plus bas en 1962 et la poursuite de politiques monétaires et fiscales expansionnistes ont, en grande partie, causé la poussée de la demande. Dans les sociétés modernes, les gouvernements des pays sont responsables de la gestion générale de l'économie. En ce sens, un gouvernement qui tolère un gonflement excessif de la demande doit en assumer la responsabilité. Et ce, même s'il doit tenir compte, dans la conduite de ses politiques économiques, des pressions sociales et de l'opinion publique du moment et même si sa liberté d'action est limitée par un grand nombre de contraintes pratiques.

2. Bien que la pression de la demande sur l'économie canadienne se fût modérée sensiblement en 1966-67, le «boom» inflationniste aux États-Unis, conjugué avec l'expansion rapide des dépenses militaires, a contribué à maintenir, directement et par l'intermédiaire de la demande, la forte pression à la hausse sur les prix et les coûts au Canada jusqu'à la fin de la décennie. À la fin de 1968, alors que l'inflation était déjà profondément ancrée, le gouvernement ne disposait d'aucun moyen concevable de gestion de la demande susceptible de s'attirer la compréhension ou l'approbation du public. Toute tentative d'éviter une baisse du niveau d'emploi aurait signifié qu'il acceptait avec résignation comme un nouveau minimum le taux grimpaant d'inflation apparu depuis 1966. Ou bien, s'il avait essayé de modérer la croissance de la demande en vue de restaurer une plus grande stabilité des prix, cela se serait traduit par le risque d'un chômage très élevé pendant un certain temps.

Ce n'est qu'en 1970 que la pression de la demande disparut manifestement et que le chômage s'éleva à des niveaux relativement élevés dans les régions les plus dynamiques du pays. Cependant, le ralentissement de l'activité économique au Canada fut quelque peu moins important que lors des récessions de 1957-58 et de 1960-61. Ceci est vrai non seulement des effets défavorables sur la croissance

INTRODUCTION ET SOMMAIRE

DES CONCLUSIONS

Un des problèmes primordiaux de la politique économique contemporaine est d'éviter que la poursuite de hauts niveaux d'emploi et de revenu n'entraîne une inflation de plus en plus sévère et chronique.

Pendant toute la période d'après-guerre, tous les pays du monde occidental se sont aperçu que, alors que la demande en forte croissance entraîne progressivement la production et l'emploi vers des niveaux plus élevés, on finit par atteindre un stade où les hausses de coûts et de prix sont plus importantes et plus générales. Lorsqu'une hausse marquée des accroissements de prix et de coûts se produit, elle est rarement annulée par un allègement subséquent des pressions de la demande, sans une interruption marquée ou prolongée de la tendance à la hausse de la production et de l'emploi.

Dans son allocution présidentielle à l'American Economic Association, en décembre 1971, le professeur James Tobin notait :

Le chômage et l'inflation continuent à préoccuper et à laisser perplexes les économistes, les hommes d'états, les journalistes, les ménagères et tous les autres. Le lien entre les deux est le principal problème économique interne confronté par les présidents et les premiers ministres et la question la moins connue et la plus controversée de l'analyse macro-économique.

Le mandat nous chargeant « d'enquêter sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation », pouvait assurément paraître des plus étendus. Toutefois, étant donné les circonstances qui avaient entraîné la création de la Commission, nous avons interprété notre tâche principale de façon beaucoup plus restreinte. Dans le Livre blanc publié en 1968, intitulé Politiques pour la stabilisation des prix, le gouvernement concluait que les moyens dont il disposait pour influencer le fonctionnement de l'économie canadienne ne suffisaient pas « à résoudre le conflit très réel qui existe aujourd'hui entre l'objectif du maintien de l'emploi à un niveau élevé et celui de la restauration de la stabilité des prix nécessaire à une croissance économique soutenue ». C'est de cette conclusion qu'est née la décision de créer une Commission des prix et des revenus.

Dans ce contexte, il nous a semblé que nous étions chargés de deux grandes tâches : d'abord, expliquer pourquoi, au cours des dernières années, l'inflation a

forme quelconque de politique des revenus pouvait être nécessaire, se sont toujours montrées prêtes à nous manifester leur soutien. Ceci est particulière-
ment vrai du personnel de la Commission et d'anciens collègues qui ont toujours
donné le meilleur d'eux-mêmes, même dans les circonstances les plus difficiles.

PRÉFACE

Aux termes de l'arrêté-en-conseil de juin 1969 par lequel la Commission fut créée, nous avions pour mandat « d'enquêter et de faire rapport sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation et d'informer ceux qui sont ordinairement appelés à prendre des décisions affectant les prix et les revenus, ainsi que le gouvernement et le grand public, sur les meilleurs moyens d'assurer la stabilité des prix. »

Afin de nous acquitter de cette tâche, nous avons décidé, voici quelque temps, de publier une version résumée de notre rapport, destinée au grand public, et une analyse plus complète et plus technique des problèmes en cause, destinée à un auditoire plus restreint.

Nous nous proposons de remettre en même temps ce rapport sommaire et notre analyse plus détaillée, mais la tâche consistant à rassembler les divers documents dans leur forme finale s'est avérée plus longue et plus difficile que nous ne l'avions espéré. Afin d'éviter tout retard, notre rapport sommaire sera publié avant les documents de recherche et autres études préparées au cours des travaux de la Commission.

La première réunion de la Commission se tint le 2 juillet 1969. Nos locaux provisoires étaient situés au cœur de la poussière et du vacarme du chantier de l'ancienne gare Union. Depuis lors, nous nous sommes trouvés exposés à peu près continuellement au vacarme et à la poussière de la controverse. D'abord, lors de la tentative d'obtenir un accord général sur un programme de restriction des prix et des revenus; ensuite, avec la Conférence nationale sur la stabilité des prix et le programme de restriction des prix qui en a résulté; puis, avec l'annonce de l'objectif de six pour cent des hausses des salaires et son application; enfin, avec l'étude de la possibilité de recourir à des contrôles obligatoires et la planification requise.

Ceux qui se trouvent impliqués dans l'étude et dans la conduite de politiques des revenus dans d'autres pays n'ont jamais eu la partie facile. C'est pourquoi nous n'avons été ni surpris, ni aigris par l'évolution des trois dernières années. L'appui reçu de diverses sources nous a particulièrement encouragés. Depuis les débuts de la Commission, un certain nombre de personnes, qui estimaient qu'une

RAPPORT SOMMAIRE

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

INTRODUCTION ET SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	1
ORIGINES DE L'INFLATION AU CANADA PENDANT LA PÉRIODE RÉCENTE	11
POURQUOI L'INFLATION A-T-ELLE PERSISTÉ?	17
POURQUOI LE TAUX DE CHÔMAGE MOYEN A-T-IL ÉTÉ AUSSI ÉLEVÉ AU CANADA?	29
CHOIX D'UNE POLITIQUE	35
AUTRES POLITIQUES POUR RÉDUIRE LE CHÔMAGE	43
LES POLITIQUES DE DEMANDE SUFFISENT-ELLES?	51
LA POLITIQUE DES REVENUS PEUT-ELLE APPORTER UNE CONTRIBUTION?	57

¹ Cf. George V. Haythorne, *L'industrie de la construction et l'inflation*, rapport d'enquête préparé pour la Commission des prix et des revenus, Ottawa, Information Canada.

Les données disponibles ne se prêtent pas à des comparaisons significatives des niveaux de rémunération des ouvriers syndiqués et non syndiqués dont les aptitudes, les occupations et les secteurs industriels d'emploi sont similaires. Des données utiles à cette fin auraient une valeur analytique considérable, et le public pourrait en bénéficier. Une telle classification des données salariales ne devrait pas présenter de difficultés insurmontables. Il serait peut-être aussi possible de cueillir des données permettant des comparaisons analogues des plus importants types d'avantages sociaux, même si les difficultés en seraient plus grandes.

À ce propos, nous devrions noter que, présentement, la responsabilité pour la compilation des statistiques des taux de rémunération des employés incombe à Statistique Canada et au Ministère du Travail du Canada. On aurait de bonnes raisons de confier la responsabilité principale pour la compilation des statistiques des salaires et traitements—comme pour les autres données économiques fondamentales—à Statistique Canada, mais il y a manifestement un nombre important de facteurs qui militent contre un tel changement. Pratiquement, les principales difficultés qui découlent du partage des responsabilités pourraient être résolues de façon satisfaisante si les activités de ces deux organismes, dans cet important secteur statistique, étaient coordonnées plus étroitement.

En plus d'obtenir de meilleures statistiques sur les salaires et les traitements, il existe un besoin correspondant de mesures plus fiables des profits bruts et nets. Statistique Canada a déjà fourni à la Commission des données uniformément définies pour les calculs des parts du revenu dans le secteur commercial non agricole de l'économie. On pourrait utilement continuer la publication de ces estimés sur une base régulière et l'étendre à d'autres secteurs lorsque les ressources nécessaires seront disponibles.

L'amélioration des renseignements sur la planification des dépenses en construction, en fonction des régions et des genres de construction, fut prônée par la Commission. Des propositions, développées en coopération avec d'autres organismes, paraîtront ailleurs¹.

aux difficultés d'élaboration d'une politique économique à long terme, basée sur une vue plus réaliste de nos problèmes que celle reflétée par les manchettes des journaux.

D'après la Commission, on devrait donc donner plus de priorité à l'accroissement et à l'amélioration des renseignements au sujet des diverses influences reflétées dans le taux global de chômage, et au sujet des diverses expériences des chômeurs que masque cet agrégat.

Statistique Canada a déjà recommandé une augmentation substantielle de la taille de l'échantillon de la présente enquête sur la main-d'œuvre et une extension considérable de la diversité des renseignements désirés. On devrait considérer l'utilisation d'autres techniques à ces fins. Par exemple, on pourrait entreprendre un nombre restreint d'études approfondies de la formation, des problèmes actuels et des expériences subséquentes d'une section représentative de ceux qui étaient en chômage lors de certaines enquêtes. On pourrait certes obtenir beaucoup plus de renseignements de ce genre des Centres de Main-d'œuvre du Canada et de la Commission d'assurance-chômage. Il est évident que ces suggestions ne sont pas les seules possibles. Une enquête effectuée par un petit groupe d'étude composé d'individus ayant reçu une formation professionnelle appropriée pourrait mener à une meilleure compréhension de la nature du chômage au Canada.

Le besoin de meilleurs indices du degré de tension sur les marchés de main-d'œuvre est étroitement relié à la nécessité d'obtenir de meilleurs renseignements sur le chômage. Les niveaux respectifs de chômage et de postes vacants sont présentement évalués à partir de critères très différents. Mesurer fiablement le nombre de postes vacants exige qu'un poste disponible satisfasse à une définition très restrictive pour être compté comme tel. En conséquence, des comparaisons directes du nombre de postes vacants et de chômeurs s'avèrent très trompeuses. L'absence de données relatives au roulement de l'emploi rend l'interprétation des statistiques sur la disponibilité inutilement difficile. Aux données que fournit présentement l'enquête sur la disponibilité d'emploi, on pourrait utilement ajouter des renseignements plus détaillés sur le chômage, de même que des données sur les démissions, les cessations d'emploi pour d'autres raisons, les nouveaux embauchages, et d'autres indices des conditions du marché du travail.

Des statistiques sur le taux de rémunération des employés, à tous les niveaux d'emplois, constitueraient un troisième secteur où de meilleurs renseignements seraient très utiles. Actuellement, nous ne disposons pas d'indices de prix des services de la main-d'œuvre qui soient d'envergure et de qualité comparables aux divers indices de prix existants. Ainsi, par exemple, il serait très utile d'avoir des indices des gains horaires réguliers, corrigés pour tenir compte des écarts interindustriels entre les principaux secteurs et les régions du pays. La plupart des renseignements requis pour la compilation de tels indices peuvent déjà être obtenus des enquêtes actuelles, mais peut-être pas exactement sous la forme nécessaire.

était incompatible avec le maintien de taux de croissance stables des niveaux de prix et de coûts. Les niveaux de chômage auxquels cet intervalle critique s'est rencontré ne peuvent qu'être déduits des données disponibles, et il se peut que cet intervalle se soit modifié ces dernières années, en réaction à des variations des taux d'inflation à l'étranger et à des changements des conditions économiques. Ainsi, l'accroissement des prestations d'assurance-chômage tend à effectuer une translation de cet intervalle vers le haut, alors que d'autres politiques, telles que la formation de la main-d'œuvre et l'expansion économique régionale, tendent à en effectuer une vers le bas.

Il reste néanmoins que, pour formuler une politique économique, il est important de disposer d'une vue réaliste, fondée sur des données fiables, du degré de tension sur les marchés des produits et du travail qui serait probablement compatible avec des taux relativement stables de variation des prix et des coûts. Le niveau de chômage global moyen est loin d'être le meilleur indice possible du degré de tension qui prévaut sur l'ensemble de ces marchés, mais, puisqu'il sert généralement à cette fin, il est peu probable que l'on en tirera des déductions fiables sans une connaissance solide et détaillée de la composition de cet agrégat et de la diversité des influences variables qu'il peut refléter. Dans cette optique, on ne peut guère douter de l'inadéquation des renseignements disponibles à fonder une interprétation fiable du sens de tout taux global moyen de chômage.

Il est évident que les genres de chômeurs que regroupe un agrégat diffèrent beaucoup quant au degré de privation qu'ils imposent aux individus en cause, et quant aux méthodes de recensement utilisées. D'une part, certains chômeurs recensés sont des soutiens de famille subissant des périodes de chômage fréquentes et de longue durée, et n'ayant que peu d'épargnes ou d'autres sources de revenu. On ne connaît que peu de choses à propos de la composition de ce groupe, de l'expérience d'emploi subséquente de ceux qui le composent, ou des dimensions personnelles et sociologiques de leurs problèmes, dont les solutions restent à trouver.

D'autre part, on retrouve aussi des gens qui, jusqu'à un certain point, choisissent de devenir chômeurs pour un peu de temps et qui n'en souffrent guère. Parmi ce groupe, on compte, par exemple, ceux qui travaillent à des emplois trapés de chômage saisonnier ou intermittent, ceux dont l'attachement à la main-d'œuvre est faible et qui ont d'autres intérêts et d'autres sources de revenu, ceux qui démissionnent pour trouver un meilleur poste, et ceux qui croient qu'il est préférable de rester en chômage plutôt que de travailler aux taux de rémunération offerts.

Entre ces deux extrêmes se trouvent évidemment d'autres catégories de chômeurs. Dans l'ensemble, cependant, notre connaissance des diverses catégories de chômage, et pour les régions et pour l'ensemble du Canada, ne nous permet pas de bien comprendre le degré de privation causée ou les voies de recherche et les solutions nécessaires et souhaitables.

Présentement, les statistiques disponibles sur le chômage global peuvent non seulement causer des méprises de la part du public, mais aussi ajouter

LES DONNÉES NÉCESSAIRES POUR UNE ÉTUDE
DE L'INFLATION

Dans ce rapport, nous avons souvent fait remarquer qu'on ne pourra bien connaître nombre d'aspects importants des mécanismes de l'inflation que lorsqu'on disposera de statistiques plus adéquates. Il est donc tentant de compiler, pour plusieurs secteurs de notre travail, une longue liste de recommandations visant l'accroissement et l'amélioration des données économiques pertinentes. Nous sommes toutefois bien conscients du fait que tenter d'obtenir plus de données de meilleure qualité implique des coûts, de même que des bénéfices; nous comprenons aussi que, vu l'indigence des ressources, il faut que ceux qui souhaitent améliorer les données évaluent la praticabilité de leurs suggestions et établissent des priorités. Donc, nous examinerons presque exclusivement l'information nécessaire pour analyser et interpréter les variations dans l'emploi, les aspects connexes des conditions du marché du travail, tels que les rotations de personnel et les emplois vacants, et les taux de rémunération des employés. Étant donné l'importance capitale, pour notre analyse, des processus de détermination des salaires et traitements sur le marché du travail, on comprendra pourquoi nous nous attardons surtout aux besoins de données pour ce secteur.

Peu d'aggrégats attirent autant d'attention et influencent autant la politique économique que le taux global moyen de chômage. L'expérience de ces dernières années suggère que, par le passé, tenter d'abaisser ce taux en déca d'un intervalle critique en stimulant la croissance de la demande globale produisait un degré de tension, sur les marchés des produits et du travail, qui

Ceci termine l'étude des causes, des mécanismes et des conséquences de l'inflation. Nous avons souligné, à plusieurs reprises, qu'avant de bien connaître nombre d'aspects importants du processus inflationniste, on devra disposer de statistiques plus adéquates. L'annexe A contient plusieurs recommandations à ce sujet. Notre examen du choix des politiques qui découlent de cette analyse de l'inflation récente est présenté dans notre rapport sommaire.

inflation pleinement anticipée d'un taux X produirait à peu près les mêmes résultats sur les revenus réels et leur distribution, quelle que soit l'ampleur de ce taux. Puisqu'il semble aussi difficile de maintenir un taux constant d'inflation de 50 pour cent que de 2 pour cent, presque tous les pays du monde qui ont démontré leur capacité de contrôler l'inflation ont choisi, en fait, un faible taux.

Pratiquement, il faut donc choisir entre la stabilité raisonnable des prix et différents taux d'inflation non anticipée. C'est à ce genre d'inflation que pensent la plupart des gens lorsqu'ils discutent des avantages à tirer des gains à court terme dans la production et l'emploi, à partir d'un accroissement de la demande et de la production qui produit une hausse non anticipée des revenus nominaux et des prix. On admet généralement que tous les gains de cette nature devraient être évalués en fonction d'une redistribution arbitraire des revenus et des richesses qui en résultent, des pertes qui proviennent de la perturbation des marchés monétaires, des effets d'une augmentation de l'incertitude sur la répartition des ressources, du temps et des efforts requis pour se protéger des développements inflationnistes et, plus généralement, des perturbations sociales qui proviennent de la lutte pour éviter tout retard vis-à-vis de l'évolution du mode de vie.

Cependant, cette manière de considérer le dilemme ne tient pas compte des coûts encourus pour rétablir la situation qui précéderait la poussée inflationniste. En effet, elle suppose que les changements du taux de l'inflation ne sont qu'à sens unique. Une telle hypothèse soulève des problèmes fréquemment ignorés. Nous avons indiqué précédemment que les gens peuvent tirer des enseignements de leurs expériences de l'inflation plus rapide, et ajuster leurs prévisions et leur comportement en conséquence. Toutefois, si les variations du niveau des prix évoluent à sens unique, on peut facilement concevoir que le public anticipera les taux futurs de variations des prix. L'expérience passée suggère qu'il y aurait des délais dans ce processus d'ajustement, et cette situation pourrait traîner quelque temps avant qu'elle ne devienne explosive. Cependant, à long terme, il est évident qu'une telle politique semblerait créer des problèmes de plus en plus difficiles à résoudre.

Au Canada, dans le passé, lorsqu'on permit à un gonflement excessif de la demande de dégénérer en inflation non anticipée, on a essayé par la suite de contrôler le niveau des prix en réprimant la croissance de la demande. Notre analyse de la réaction de l'économie à de tels changements de la demande nous permet de conclure que tous les gains de production et d'emploi à court terme, réalisés lorsqu'une inflation accélérée surprend le public, seront plus que compensés par les pertes d'emploi et de production qui découleront du renversement de la situation. Si nous ajoutons à ces pertes les effets perturbateurs des variations de cette nature, dans les deux sens, sur la distribution des revenus et la répartition des ressources, nous pouvons prétendre qu'il serait mieux d'éviter tout le processus de l'inflation.

qu'un pour cent. Les résultats de certains travaux économiques entrepris par la Commission, même s'ils ne corroborèrent pas totalement cette hypothèse, s'y conformaient néanmoins. En termes de perte de production, donc, le coût pour éviter une accélération de l'inflation semble être proportionnellement inférieur à celui de la perte de l'emploi, et non plus.

Les coûts de l'inflation

Pour ce qui est des coûts de l'inflation, nous avons dit que, quand on a laissé l'inflation prendre pied, le coût essentiel, souvent sous-estimé, est celui qu'il faut payer pour en reprendre le contrôle⁴. En examinant les autres coûts de l'inflation, il nous a paru utile de distinguer entre l'inflation anticipée et non anticipée.

Nombre de ceux qui soutiennent que l'inflation est relativement inoffensive songent à une inflation largement ou totalement anticipée. Avec une telle inflation, les hausses de salaires, les pensions, les taux d'intérêt et tous les autres paiements nominaux s'ajusteraient bientôt au taux d'inflation anticipé et l'économie fonctionnerait presque comme si les prix étaient raisonnablement stables. Même dans cette situation très fictive, cependant, il y a certains coûts. Si le taux d'inflation anticipé et réel dans le pays A n'est pas exactement le même que dans tous les autres pays, on ne pourra éviter une répartition inadéquate des ressources qu'avec un taux de change flottant s'ajustant sans heurt à toutes ces différences. De même, les ajustements à la hausse requis pour tous les prix impliquent inévitablement certains coûts. Enfin, si les dépôts à vue et la monnaie ne rapportent aucun intérêt, il y a une invitation à réduire les avoirs liquides, ce qui entraînera un coût pour la société⁵. Tous ces coûts sont relativement mineurs et on peut prétendre qu'une

⁴ Le rapport sommaire contient une description assez détaillée de cet aspect.

⁵ À notre avis, la question des coûts que subit la société du fait de la réduction de la thésaurisation causée par l'inflation pleinement anticipée n'a d'intérêt que pour les amateurs de discussions byzantines. Nous avons suggéré ailleurs que quelques changements institutionnels et un brin d'ingéniosité permettraient d'éviter, pour l'essentiel, de tels coûts. Non seulement serait-il possible de verser des intérêts sur les dépôts à vue, on pourrait aussi payer une certaine forme d'intérêt sur les avoirs monétaires. Une fois l'an, ou même plus souvent, on pourrait fixer un «jour de réévaluation» (déterminé par les autorités sans avertissement préalable), où l'on déclarerait que la monnaie de l'année précédente serait dotée d'une valeur supérieure de X pour cent par rapport à celle de l'année courante, et pourrait être échangée aux nouvelles conditions. On pourrait alors faire circuler une monnaie de couleur différente et recommencer tout le processus. Ainsi, à tout moment, deux monnaies circuleraient, la plus ancienne primant l'autre en pouvoir d'achat. Au Canada, les caissiers qui doivent régulièrement négocier avec des billets américains et canadiens à des taux de change variables devraient être en mesure de s'adapter à un tel système sans difficultés. Puisque certains de ceux qui étudient l'inflation considèrent toujours ce problème comme sérieux, on pourrait leur faire remarquer que l'estimation largement utilisée de ce coût pour l'économie canadienne, présentée par le Professeur Grant L. Reuber dans son article «The Objectives of Canadian Monetary Policy» (Journal of Political Economy, avril 1964), doit être corrigée. En parcourant la documentation publiée à ce sujet, le professeur Donald Gordon fut frappé par l'importance disproportionnée de l'estimation de Reuber. La vérification des calculs permit de constater une erreur de 2,3 pour cent, qui existerait pour un taux d'inflation pour cent du revenu national, et non de 2,3 pour cent. Il conviendrait de corriger ainsi toutes les autres évaluations du tableau 7. Le professeur Reuber a reconnu qu'une erreur avait apparemment été commise.

employés peuvent être prêts à travailler plus fort et plus longtemps pour un certain temps, et les travaux de routine et d'entretien peuvent être laissés de côté jusqu'à ce que la situation se rétablisse. Il est donc possible, pour un certain temps, d'accroître sensiblement la production avec seulement une légère augmentation des effectifs. Il est toutefois peu probable qu'une telle situation puisse durer. Les gens travailleront beaucoup plus que d'habitude pour un certain temps afin de pallier des circonstances exceptionnelles, mais on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils le fassent indéfiniment. Les travaux que l'on a remis à plus tard s'accumuleront et on devra s'en occuper. Ces remarques suggèrent que la relation à court terme de la production et de l'emploi peut être trompeuse si on l'utilise comme indice des possibilités d'amélioration de la productivité.

Les effets à long terme d'un taux de chômage exceptionnellement bas sur l'importance de la population active et sur la moyenne des heures de travail par semaine sont moins évidents. Notre argumentation eu égard aux effets d'une accélération de la croissance de la demande sur le chômage dû aux exigences salariales vaut encore ici. Certains de ceux qui ne participent pas à la main-d'œuvre seront prêts à entrer sur le marché du travail si une demande accrue permet aux employeurs de rencontrer leurs exigences salariales; d'autres seront prêts à travailler des heures supplémentaires, du moins pour un certain temps. Il est possible que cela n'accroisse que temporairement la production, et l'équilibre entre travail et loisir se résout, en dernière analyse, par des considérations à long terme³.

Bien que l'on reconnaisse depuis longtemps que d'importants gains de production à court terme peuvent être obtenus d'un accroissement du taux d'expansion de la demande, l'intérêt que l'on porte à ce phénomène découle surtout des travaux de M. Arthur Okun, membre du personnel, puis président du Council of Economic Advisers. Pour l'économie américaine, la relation à court terme, vérifiée par l'expérience passée, et parfois appelée « loi d'Okun », est telle qu'un changement de la production d'un peu plus de trois pour cent correspond à une modification de la situation de l'emploi d'un pour cent. Presque la moitié de l'accroissement de la production provient de l'augmentation des taux de participation et des heures de travail, et un peu plus que la moitié de ce même accroissement résulte des variations de l'intensité de travail discutée précédemment.

Okun a reconnu, cependant, que le genre de gain de production amplifié qu'il a mesuré n'existe qu'à court terme et que la différence, à long terme, des niveaux de production qui résultent du fonctionnement de l'économie à un niveau de chômage plutôt qu'à un autre ne reflète pas les facteurs précis qui entrent en jeu dans le premier cas. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la logique économique suggère qu'à long terme, une différence de un pour cent du taux de chômage devrait modifier la production de moins

³ S'il advenait qu'une augmentation des taux d'activité et des heures de travail persistait pour un certain nombre d'années, à cause d'une baisse des taux de chômage, tout gain de production devrait être mesuré par rapport aux coûts réels du travail additionnel requis.

les estimations de production potentielle pour calculer des budgets de « plein emploi », à des fins d'évaluation de la politique fiscale.

Il peut sembler facile de déterminer l'effet d'une modification des hypothèses sur le taux de production potentielle. Par exemple, si l'on calcule la production potentielle à partir d'un taux de chômage de 4 pour cent au lieu de 5 pour cent, il semble assez évident qu'en général, les individus qui s'ajouteraient au nombre d'employés seraient moins instruits, moins qualifiés et moins productifs que l'ensemble de la main-d'œuvre. On pourrait donc s'attendre à ce que la différence en production potentielle due à ce changement d'hypothèses soit légèrement inférieure à 1 pour cent.

L'ordre de grandeur des chiffres qui représentent l'écart de la production réelle par rapport à la production potentielle, à des taux de chômage supérieurs à 4 ou 5 pour cent, indique bien que ce n'est pas ainsi que les calculs sont faits. L'analyse du chapitre un montre bien que les fluctuations à court terme de la demande conduisent à d'importantes variations à court terme de la productivité. De plus, une forte accélération du rythme d'expansion de la demande est normalement accompagnée d'une augmentation des intrants de main-d'œuvre beaucoup plus importante que la réduction du chômage mesuré, y compris un taux d'activité de la population en âge de travailler plus élevé et un accroissement du nombre d'heures supplémentaires de travail.

Les variations de productivité qui accompagnent les fluctuations de l'activité économique proviennent surtout des variations de l'intensité du travail accompli. Un fléchissement de la production cause non seulement plus de chômage, mais aussi une sous-utilisation considérable de la main-d'œuvre dans le secteur industriel. En plus des licenciements et de l'absence de recrutement après des cessations d'emploi volontaires, beaucoup d'employés travaillent moins qu'auparavant. Dans nombre de cas, il n'est pas rentable de congédier des employés en période de ralentissement économique si l'on s'attend à les réembaucher dans peu de temps ou si de tels licenciements altéreraient les relations patronat-ouvriers. L'embauchage n'est pas sans encourir de frais, et il y a des avantages à conserver des employés qui connaissent leur travail et dont les compétences et les limites sont connues. Bien souvent, réduire le montant de personnel lorsque la demande diminue temporairement implique une redistribution des charges de travail, ce qui n'est ni facile, ni sans inconvénients pécuniaires. À un fléchissement de la production ne correspond donc pas un accroissement du chômage. Lorsque la production se remet à croître, une grande part de l'intensification de la demande pour la main-d'œuvre est satisfaite par un surcroît de travail de la part des employés dont les services n'étaient pas pleinement utilisés pendant la période de ralentissement.

Néanmoins, ce mécanisme ne fonctionnera probablement que temporairement lorsque la production s'accélère à partir de niveaux déjà élevés. Toute entreprise peut, pour un certain temps, atteindre une utilisation exceptionnelle de ses ressources productives et de sa main-d'œuvre. Les

À notre avis, il n'est guère probable que l'on puisse réaliser des gains de production ou d'emploi significatifs en essayant de faire fonctionner l'économie, en deçà de son intervalle critique de chômage, à l'aide des techniques d'expansion de la demande. En fait, comme nous le prétendons ci-après, tenter alors de juguler l'inflation en limitant la croissance de la demande causera probablement des pertes de production et d'emploi supérieures aux gains initiaux. Si, d'autre part, on ne fait rien pour combattre une inflation croissante, on ne voit pas ce qui empêcherait le processus de devenir cumulatif, et, en fin de compte, explosif. Pourtant, la notion de dilemme entre les coûts de l'inflation et les coûts du chômage reste au centre de tant de débats qu'il n'est pas inutile d'examiner brièvement les gains et les pertes possibles.

Les gains de production que pourrait amener l'inflation

L'un des principaux arguments en faveur d'une politique d'expansion rapide de la demande destinée à atteindre des objectifs de chômage incompatible avec la stabilité des prix consiste à dire qu'une attitude moins expansionniste vis-à-vis de la demande contraindrait l'économie à fonctionner bien en deçà de son niveau « potentiel » de production réelle et de croissance à long terme. Toutefois, l'importance de telles pertes possibles de production et de croissance semble bien inférieure à ce que l'on prétend fréquemment.

Toute évaluation de la production « potentielle » de l'économie ne peut qu'être arbitraire. Dans le passé, les statistiques de production ont indiqué des fluctuations substantielles qui n'étaient que partiellement liées aux quantités d'intrants utilisées². La nécessité d'utiliser des hypothèses arbitraires quant aux niveaux d'utilisation des ressources auxquels l'économie peut fonctionner de manière soutenue rend les calculs équivoques. La gravité de ces problèmes dépend de l'utilisation que l'on fait de telles données « potentielles ».

Il est assurément utile de pouvoir comparer le taux de croissance de la production observé dans la réalité avec un taux estimé de sa croissance maximale à long terme, ou « potentielle », taux que l'économie peut apparemment soutenir à un niveau constant d'utilisation de ses ressources productives croissantes. On peut ainsi voir si, pour l'économie, le taux d'utilisation des ressources, supérieur ou inférieur au taux possible à long terme. Pour établir le taux tendanciel de croissance de la capacité de production, la méthode de calcul du potentiel et le taux de chômage qui représente un *niveau* soutenable d'utilisation de la main-d'œuvre importent peu puisque la tendance calculée ne réagit pas à ces points de repère.

Dans bien des cas, cependant, on a autant besoin d'évaluations fiables du niveau de production potentielle, que d'estimations de son taux tendanciel de croissance. Une telle mesure est nécessaire surtout lorsqu'on étudie l'écart entre production potentielle et production réelle, mais aussi lorsqu'on utilise

² Si les statistiques de production ne sont pas tout à fait fiables, celles qui concernent les intrants le sont encore moins.

représente donc la réaction initiale des hausses de salaires et du chômage à une accélération de la croissance de la demande, la situation d'origine étant représentée par un point voisin de C. Ainsi, si la croissance plus rapide de la demande réduit le chômage jusqu'au niveau correspondant au point D, le taux moyen de croissance des salaires commencera à s'élever, et ne cessera que lorsque le chômage atteindra son niveau critique. Le point E indique la situation de l'économie après l'ajustement aux taux plus rapides de croissance de la demande et de l'inflation. Le niveau du chômage est alors à peu près le même qu'en C, mais les niveaux de prix et des salaires augmentent plus rapidement.

Il y aura sûrement des désaccords quant à savoir dans quelle mesure, en réalité, le taux de chômage au point E se rapprochera de celui du point C et quant au temps qui s'écoulera avant que l'on arrive au point E. L'expérience vécue récemment en Amérique du Nord a, prévisiblement, rendu les gens assez conscients des possibilités d'inflation pour qu'il soit probable que l'on arrive assez rapidement au point E. Vu l'insuffisance de données à ce sujet, il y a encore des divergences d'opinion, et le dogmatisme n'est pas de mise. Toutefois, à moins que l'on puisse démontrer que sous les conditions actuelles, le point E peut demeurer bien à gauche du point C assez longtemps, nos conclusions demeureraient essentiellement les mêmes.

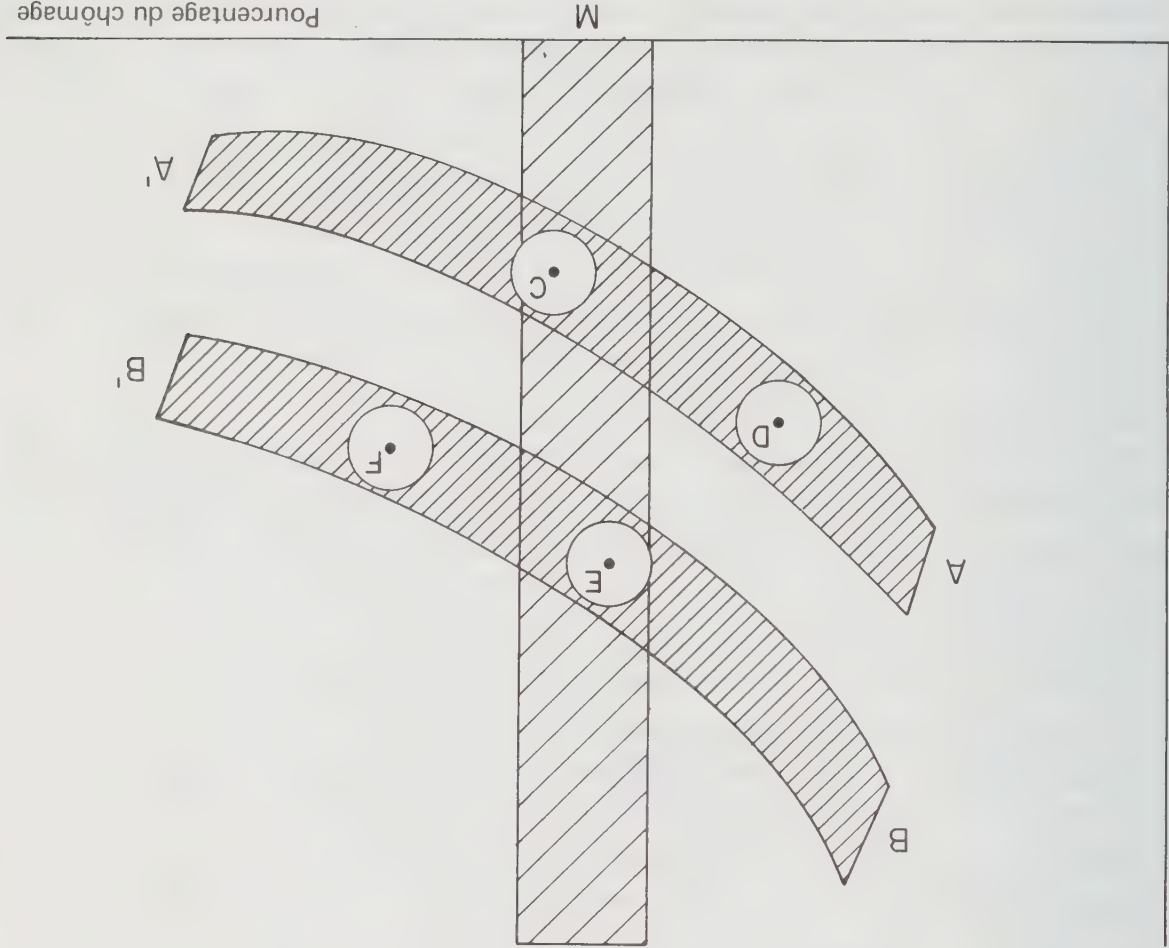
Si on s'efforçait alors de restaurer les taux de croissance des salaires et des prix correspondant au point C par un ralentissement du rythme d'expansion de la demande, la réaction à court terme conduirait l'économie au point F, avec un chômage sensiblement plus élevé, mais une baisse seulement limitée des taux de croissance des prix et des salaires. Si le rythme ralentit d'expansion de la demande était maintenu assez longtemps, on pourrait s'attendre à d'autres ajustements qui ramèneraient l'économie autour du point C, avec une zone d'incompatibilité quelque peu semblable à celle de la situation initiale. L'amplitude et la durée du chômage qui pourraient résulter d'une telle tentative de modification par les seules politiques de demande nous ont conduit à penser que les contrôles temporaires de prix et de salaires, dans certaines circonstances, peuvent compléter utilement la gestion de la demande. Le lecteur averti verra immédiatement que notre analyse de l'incompatibilité s'apparente en grande partie à ce que l'on appelle fréquemment la théorie Friedman-Phelps. Par ailleurs, il sera également évident qu'en nous efforçant de lier la réaction observée de l'économie au comportement des agents économiques individuels, nous nous sommes inspirés d'autres analyses des mécanismes en cause, entre autres celle de Abba Lerner et celle qu'a proposée James Tobin, en 1971, dans son allocation présidentielle à l'American Economic Association. Nous sommes tout à fait conscients de ce que, dans le domaine qui nous intéresse, l'expérience apporte sans cesse de nouvelles données, et que les travaux des économistes de plusieurs pays modifient continuellement l'interprétation de ces données et de celles qui les ont précédées.

que des hausses supérieures de prix réduisent l'accroissement des salaires réels, et en autant que des augmentations des prestations d'assurance-chômage, des allocations de bien-être social ou de l'assistance financière de source privée s'élèvent aussi, parallèlement aux hausses de salaires et de prix, les prix minima exigés tendront à croître autant. Ainsi, le montant de chômage dû aux exigences salariales tendra à retrouver son niveau initial.

Une présentation du dilemme

Le graphique 12 permet d'illustrer cette analyse. Le taux procentuel du chômage de la main-d'œuvre figure en abscisse, et les hausses procentuelles de salaires en ordonnée. La zone d'incompatibilité A - A' indique la réaction à court terme à une variation du taux de croissance de la demande à partir de C, à l'intérieur de la zone de «plein emploi», avec un taux de croissance stable des salaires nominaux et un intervalle stable de chômage autour du point M. B - B' indique un nouveau rapport d'incompatibilité qui s'établit lorsque l'économie s'est pleinement adaptée à une accélération du rythme d'expansion de la demande et à la hausse consécutive du taux d'inflation.

Pourcentage de hausses salariales



Pourcentage du chômage

Selon notre analyse, l'existence de toute zone d'incompatibilité est fondée-remment éphémère, sauf autour du taux de «plein emploi», zone que nous avons précédemment appelé «l'intervalle critique» de chômage. Le point D

Certains de ceux que le chômage affecte, continuellement ou par intermittence parce que leur prix minimum exigé dépasse les niveaux de salaires couramment offerts accepteront un emploi lorsque, du fait de l'accélération du rythme d'expansion de la demande, certains employeurs seront prêts à offrir des salaires égaux ou supérieurs à ce prix minimum exigé. Mais en autant initial.

L'étendue de la restriction de l'emploi reviendra, à la longue, à son niveau initial. L'augmentation des salaires pour augmenter les salaires minima fixés par la loi, en fonction des taux moyens plus rapides d'augmentation des salaires et des prix, hausses salariales moyennes, et si les gouvernements prennent aussi les mesures nécessaires pour augmenter les salaires minima fixés par la loi, en fonction des taux moyens plus rapides d'augmentation des salaires et des prix, réussissent plus ou moins à obtenir des augmentations semblables aux autres. Si les syndicats opérant à l'intérieur de ces marchés de main-d'œuvre languide s'alignent sur celles qui prévalent sur les marchés de demande excédentaire, justifient pas, les hausses salariales qu'ils proposent auront tendance à sembler à celles qui prévalent, même si leurs besoins en personnel ne les de la demande offrent à leurs employés actuels des augmentations de salaires vernements. En autant que les employeurs qui subissent ce ralentissement languides dépend de la réaction des employeurs, des syndicats et des gouvernements. La rapidité du processus d'ajustement des salaires et des prix sur ces marchés à cause de mouvements inverses de la demande pour leur production, mouvements qui vont à l'encontre des forces générales de l'expansion. La même si la demande globale croît plus rapidement; d'autres peuvent y arriver demande. Néanmoins, certains marchés peuvent connaître un excédent d'offre d'une offre excédentaire et de la restriction de l'emploi à un excédent de augmentations de salaires sur ces marchés s'accroissent lorsqu'ils passent ponibles lorsque les salaires nominaux augmentaient à l'ancien taux. Les beaucoup d'ouvriers qui auraient travaillé si des postes avaient été de l'emploi. L'expansion accélérée de la demande crée des emplois pour de main-d'œuvre marqués par un chômage involontaire dû à la restriction D'autre part, on peut s'attendre à des résultats différents sur les marchés la demande ne s'accélère.

cherche reviendrait alors au niveau qui prévalait avant que la croissance de payer dans ces conditions de demande. Le chômage dû aux délais de re-3 pour cent annuel additionnel que les employeurs seraient en mesure de pour inciter les ouvriers à travailler devrait éventuellement augmenter du rapide d'expansion de la demande est maintenu, le salaire moyen requis ceci augmente donc le chômage dû aux exigences salariales. Si le taux plus croissant. Elles haussent alors le salaire requis pour les inciter à travailler; en termes monétaires sur le marché de la main-d'œuvre augmente à un taux dant, les personnes en quête d'un emploi prennent conscience que la demande dû aux exigences salariales et aux délais de recherche. À la longue, cependant, les personnes en quête d'un emploi prennent conscience que la demande de nouveau leurs offres salariales et ceci peut réduire davantage le chômage pas à attirer autant de nouveaux employés que prévu. Ils augmentent donc tendent à augmenter en même temps leurs offres salariales, ils ne réussiront Puisque dans des marchés tendus de main-d'œuvre, tous les employeurs

étiquettes aidant à clarifier et à classer les divers mécanismes qui occasionnent une hausse du niveau du chômage dans les conditions globales de demande qui, d'après nous, définissent le « plein emploi ».

La réaction du chômage aux variations de la demande

Après avoir vu les diverses influences en jeu qui produisent un certain niveau de chômage dans des conditions globales de demande conformes à des taux constants d'augmentation des salaires et des prix, nous examinons maintenant ce qui se produit lorsque le taux d'expansion de la demande s'accélère, à partir des conditions ainsi définies. On prétend qu'une telle accélération de la croissance de la demande occasionne un dilemme entre moins de chômage et des taux d'accroissement plus élevés des prix et des salaires, mais que cette incompatibilité devrait, en principe, n'être que transitoire. Eventuellement, les taux auxquels les salaires et les prix augmentent devraient se stabiliser à un niveau plus élevé qui n'occasionne pas de diminution durable du niveau initial de chômage. Si, d'autre part, cette position initiale était en deçà du « plein emploi », une expansion de la demande pourrait alors entraîner un accroissement de l'emploi qui ne serait pas affecté par les conséquences de cette expansion sur les tendances de salaires et de prix¹.

On peut constater ceci en considérant les effets sur une économie de « plein emploi » d'une accélération du rythme d'expansion de la demande d'un taux annuel d'environ 5 pour cent à un taux de 8 pour cent, tous deux étant conformes à une croissance régulière des salaires nominaux. Sur les marchés de main-d'œuvre, en équilibre ou ayant une demande excédentaire, les taux actuels d'augmentation des salaires auront tendance à croître. Ceci, entraînera une certaine diminution du chômage dû aux exigences salariales et aux délais de recherche, puisque les employés éventuels ne percevront pas immédiatement que les augmentations plus rapides de leurs salaires monétaires reflètent seulement l'inflation plus rapide des coûts et des prix et n'entraînent pas des hausses correspondantes de leurs salaires réels.

¹ L'analyse suivante met en évidence les réactions des salaires et de l'emploi, sur le marché du travail, à une augmentation du taux de croissance de la demande pour les biens et services. Ce processus d'ajustement sur le marché de la main-d'œuvre n'est, évidemment, qu'un aspect de la réaction globale de l'économie à une perturbation de ce genre. La nature du processus correspondant parallèle d'ajustement sur le marché des produits est décrite et analysée dans les chapitres un et trois. En résumé, la première réaction est une accélération de la croissance de la production et de la production, ce qui ralentit l'accroissement des coûts unitaires de main-d'œuvre et augmente les marges de profits. Evidemment, la croissance de la demande pour les biens et services entraîne une augmentation de la demande pour la main-d'œuvre. À la longue, l'augmentation de la croissance de la production et de l'emploi pousse la capacité de production à des taux inhabituellement élevés et entraîne une diminution du chômage à des niveaux anormalement bas. Il en résulte que les taux de croissance de la production et de la production doivent nécessairement être ralentis. Pendant ce temps, l'augmentation des prix s'accélère, en réaction à un resserrément des marchés des produits et à une hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre. Il va de soi que ce dernier phénomène résulte de la combinaison d'une augmentation plus forte des taux de salaires et des gains de productivité plus faibles. Il en découle normale-ment, à cette phase de l'expansion économique, une diminution progressive des marges de profits, en dépit des hausses prononcées des prix.

On ne devrait pas conclure qu'un individu ne peut être en chômage que pour une des raisons mentionnées plus haut. Ainsi, il peut à la fois être exclu du marché du travail par une ou plus d'une des différentes formes de restriction de l'emploi décrites plus haut, et ne pas être prêt à accepter un emploi moins rémunérateur que ce qu'il est habitué de recevoir ou non disposé à absorber les coûts économiques et non économiques d'un déménagement à un autre endroit. Les termes «délai de recherche», «restriction de l'emploi», et «chômage dû aux exigences salariales» ne sont que des

chômage involontaire. une restriction de l'emploi à l'intérieur de ce marché et, par conséquent, du dépassent la productivité de certains des ouvriers disponibles, il en résulte salaires minima que les employeurs peuvent proposer en vertu de la loi des salaires minima fixés par la loi. Si, sur un marché de main-d'œuvre, les ils ne peuvent agir ainsi. Les mêmes résultats peuvent découler de l'existence tagaux d'engager des ouvriers supplémentaires à un taux de salaire plus bas, particulières. Ainsi, même si des employeurs individuels estimaient avan-salaires, normes qui déterminent un taux minimum pour des entreprises ont établi une série de normes en ce qui concerne les augmentations de il y a un excédent d'offre de main-d'œuvre. Sur ces marchés, les syndicats entraîneront d'autres sources de restriction de l'emploi sur les marchés où Des fluctuations continues de la demande sur les marchés particuliers chômage involontaire occasionné par une telle restriction de l'emploi.

de dispersion dans les conditions du marché du travail, plus il y a de chômage dû aux exigences salariales ou aux délais de recherche. Plus il y a d'œuvre lorsque les marchés sont anormalement tendus par une réduction du comparativement au nombre d'employés temporairement attirés dans la main-restriction de l'emploi sur des marchés du travail anormalement languissants, y avoir plus de travailleurs involontairement en chômage à cause de la tenir une stabilité du taux moyen global d'augmentation des salaires, il doit Pour contrebalancer cette asymétrie de la réaction des salaires et main-

marché de main-d'œuvre produirait comme augmentation salariale. à ce qu'une hausse réciproque de la tension de la demande sur un autre une diminution de l'augmentation des salaires proportionnellement inférieure pression de la demande sur un marché particulier du travail entraîne donc pourraient agir ainsi sans perdre trop d'employés. Un ralentissement de la augmentations de salaires beaucoup plus faibles même si elles savent qu'elles main-d'œuvre se resserre, mais elles peuvent les inciter à ne pas offrir des entreprises d'offrir des hausses salariales plus fortes lorsque le marché de la Les ententes à long terme entre patrons et employés n'empêcheront pas les

une offre excédentaire que sur ceux où prévaut une demande excédentaire. sants, est qu'il y aura plus de main-d'œuvre disponible sur des marchés ayant trie de la réaction des marchés de travail tendus ou languis-implication de notre analyse précédente, suggérant la possibilité d'une asymé-par un excédent de demande et d'autres par une offre excédentaire. Une

l'obtention d'emplois saisonniers, ils n'acceptent pas de postes temporaires peu rémunérateurs et sont peu enclins à déménager vers un autre marché de main-d'œuvre.

Cette explication en fonction du prix de l'offre de main-d'œuvre peut aussi s'appliquer au chômage qui est causé par une mobilité inadéquate de la main-d'œuvre. S'il y a des emplois disponibles dans une région du pays et des personnes ayant les aptitudes pour les occuper dans une autre région, choisir de demeurer entièrement ou partiellement en chômage s'explique, d'un point de vue économique, par le fait que les salaires nécessaires pour attirer la main-d'œuvre au nouvel endroit, et pour défrayer les autres coûts et désavantages, dépassent les salaires proposés.

Ce que nous avons décrit comme étant la « restriction de l'emploi » constitue un troisième type de chômage qui peut exister même dans des conditions de « plein emploi » de la demande; il s'agit d'une situation où les ouvriers en chômage offrent de travailler aux taux de salaires courants, mais où la demande pour leurs services est limitée. Lorsqu'il se produit un excédent d'offre de main-d'œuvre, les entreprises sont en mesure de réduire le taux d'accroissement des salaires qu'ils paient, mais elles peuvent décider de maintenir leurs augmentations à un niveau supérieur au minimum requis pour garder leurs employés. Nous avons soutenu qu'un tel comportement est profitable pour l'employeur s'il abaisse le salaire moyen qu'il doit payer en longue période pour une qualité donnée de main-d'œuvre. Puisque la restriction de l'emploi implique une offre excédentaire de main-d'œuvre qui désire être employée au taux actuel d'augmentation des niveaux de salaires, on pourrait supposer que le chômage involontaire créé de cette manière pourrait être éliminé par une expansion de la demande sans une augmentation du taux d'accroissement des salaires. Malheureusement, ceci n'est pas le cas.

Le degré de dispersion des conditions du marché de la main-d'œuvre auquel certains employeurs font face, en tout temps, en est une raison. Nous avons déjà examiné les disparités régionales chroniques du chômage, mais même dans les régions du pays où il existe un équilibre raisonnable entre la demande et l'offre de main-d'œuvre, les conditions dans certains secteurs du marché du travail varient beaucoup. Ceci provient en partie des changements continus de la demande pour la production d'entreprises particulières ou d'industries, changements qui résultent de variations des goûts, de nouvelles marchandises, de modifications des techniques de production et de la venue de nouveaux concurrents. D'autre part, les changements du côté de l'offre de main-d'œuvre en sont aussi responsables, car le nombre de personnes cherchant du travail dans certaines occupations fluctue constamment.

Ces fluctuations de la demande et de l'offre sur différents marchés du travail ne peuvent être complètement compensées par des mouvements géographiques ou occupationnels de main-d'œuvre, hormis en longue période. Conséquemment, même si le taux moyen d'augmentation des salaires est stable, certains marchés du travail sont en équilibre, d'autres sont caractérisés

Dans toutes ces situations, on pourrait prétendre que le chômage dû aux exigences salariales qui en découle n'est pas « involontaire » puisque les individus en cause choisissent de ne pas travailler au salaire nominal. Il ne s'agit pas alors d'une impossibilité de trouver du travail à cause d'un certain genre de restriction de l'emploi. Cependant, on pourrait s'attendre à ce que plusieurs de ces personnes soient incluses dans les statistiques du chômage. En réponse à une question leur demandant si elles cherchent du travail, certaines personnes peuvent répondre affirmativement puisqu'elles cherchent un emploi et l'accepteraient si le salaire était suffisamment élevé. Le chômage saisonnier, par exemple, implique des individus qui prévoient subir plus ou moins régulièrement des périodes de chômage. Puisqu'ils anticipent aussi

leur accès à des sources d'aide, familiales ou autres.

décision d'accepter un emploi dépend de leurs épargnes accumulées ou de qui sont régulièrement employés. Pour d'autres personnes en chômage, la qui sont, en plus, peu motivées et n'ont pas les habitudes de travail de ceux peut en être ainsi de certains bénéficiaires de prestations de bien-être social d'avoir des revenus plus élevés provenant de l'occupation d'un emploi. Il d'assurance-chômage, certains peuvent penser qu'il n'est pas avantageux particulièrement favorables. Etant donné le niveau actuel des prestations et ne choisissent de travailler que si les conditions du marché du travail sont l'âge de la retraite, n'ont qu'un attachement marginal à la main-d'œuvre dont plusieurs jeunes gens, certaines ménagères et d'autres qui approchent Il y a plusieurs explications à cette situation. Un certain nombre d'individus, signifie que le prix de l'offre pour ces emplois dépasse le salaire proposé. Ceci que ces derniers préféreraient ne pas accepter aux taux de salaires offerts. Mais nibles qui pourraient convenir à des chômeurs qualifiés de la région, mais de la demande. Il peut y avoir des emplois ou des emplois potentiels disposition des salaires et le chômage impliquent nécessairement de l'offre et de demande de « plein emploi » provient du côté de l'offre, même si la détermination des conditions

Nous pouvons penser qu'un deuxième type de chômage dans des conditions

chômeurs.

cipants à la main-d'œuvre) n'en n'ont pas, et sont donc considérés comme occupent présentement un, plusieurs autres (notamment les nouveaux parti-poste disponible. Même si plusieurs personnes qui cherchent un emploi en découvrir un raisonnablement convenable plutôt que d'accepter le premier emploi trouvera qu'il est avantageux de prendre quelque temps pour en un certain chômage remplit une fonction analogue. Celui qui cherche un d'œuvre, lorsque la demande et l'offre globales sont à peu près en équilibre, appartenant convenable, à un prix acceptable. Dans les marchés de main-certains logements sont inoccupés et des locataires éventuels cherchent un achat possible. De même, en tout temps, sur le marché de l'habitation, et les acheteurs comparent souvent les différents prix afin d'obtenir le meilleur des produits, les vendeurs maintiennent des stocks de marchandises invendues portion de demande insatisfaite et d'offre inutilisée. Ainsi, sur les marchés

«normaux» de chômage. En fait, si l'on devait définir le «plein emploi», au Canada, comme le niveau de chômage le plus bas pour lequel les hausses de prix et de salaires ne tendent pas à s'accélérer, il est évident que, dans ces conditions de demande, une proportion importante de la main-d'œuvre de nombreux marchés du travail serait considérée sans travail et cherchant activement de l'emploi. Pourquoi en est-il ainsi?

Une explication économique du chômage «normal»

La plupart du temps, une analyse du chômage commence par une classification des diverses formes de ce phénomène, telles que le chômage frictionnel, saisonnier et structurel. Il nous a paru plus utile de classer les circonstances qui créent un chômage mesurable au niveau du «plein emploi», selon des catégories plus conformes aux concepts économiques traditionnels de l'offre et de la demande. Un emploi s'apparente à un mariage en ce que dans les deux cas, la proposition et l'acceptation requièrent la rencontre de deux personnes consentantes. Ainsi, le chômage peut naître de problèmes tenant à l'offre ou à la demande, ou bien de difficultés et de retards dans l'harmonisation des offres et des demandes d'emplois.

Le chômage tenant à la demande se manifestera si les travailleurs sont prêts à accepter des emplois à un taux de salaire donné sans que les employeurs soient prêts à embaucher tous les travailleurs qualifiés disponibles. Ceci pourrait s'appeler le chômage par la restriction de l'emploi. Inversement, si l'employeur désire recruter des travailleurs à un taux de salaire donné, et si ceux-ci refusent les emplois proposés, on peut dire que le chômage naît de problèmes d'offre. L'employé se trouve donc dans la même situation qu'un individu qui met un produit en vente, mais spécifie un prix minimum. Ceci s'appelle le «prix minimum exigé»; en effet, le vendeur préfère conserver son produit plutôt que de le céder pour un montant inférieur à ce prix. Lorsqu'un travailleur n'est prêt à accepter un emploi qu'au-dessus d'une certaine rémunération, on peut dire que le chômage qui en résulte est un chômage «dû aux prix minima exigés» ou «dû aux exigences salariales». Enfin, si les travailleurs et les employeurs sont respectivement prêts à accepter et à offrir des emplois à un niveau donné de salaire, mais n'ont pas été mis en présence et négocié avec succès une entente, il existera un chômage temporaire. Ce concept est proche de celui du chômage «frictionnel», mais il est plus significatif du point de vue économique de l'appeler le chômage «dû aux délais de recherche».

Prenons l'ordre inverse. On pourrait considérer que le chômage dû aux délais de recherche représente la traction «nécessaire» du chômage mesuré dans des conditions économiques favorables. Il n'est pas une perte de ressources humaines, mais plutôt une nécessité requise par la recherche de l'emploi le plus avantageux. Sur le marché du travail comme sur la plupart des autres marchés, il existe toujours, au prix d'équilibre, une certaine pro-

Une des causes de la réaction de l'emploi à l'accélération de l'accroissement de la demande est l'existence d'un certain relâchement sur le marché du travail. Il ressort de ce que nous avons dit précédemment que cet aspect, évident pendant les récessions marquées, existe également aux niveaux

sans affecter de façon durable les niveaux de production et d'emploi. Nous nous proposons maintenant d'examiner si on peut s'attendre à ce que les salaires et les prix réagissent pleinement au changement de la demande transitoire si, éventuellement, les salaires et les prix réagissent complètement. Ce même phénomène implique également que l'incompatibilité ne sera que diatement à une variation de la demande, la production et l'emploi le feront. créer une incompatibilité: si les prix et les salaires ne réagissent pas immédiatement aux variations de la pression de la demande. Ce phénomène suffit à dente sur la présence de décalages qui retardent la réaction des salaires et qu'on ne le pensait auparavant. Nous avons insisté dans notre analyse précédente montrant de plus en plus que l'adite relation est beaucoup plus complexe telle relation à court terme. Mais, en même temps, la théorie et les données récents de divers économistes et les développe, confirme l'existence d'une Notre propre analyse du marché du travail, qui s'inspire des travaux récents de divers économistes et les développe, confirme l'existence d'une

On a longtemps cru que, au moins à court terme, des niveaux relativement bas de chômage allaient de pair avec une inflation relativement rapide. En corollaire, on associait des conditions de production et d'emploi faibles à des périodes de ralentissement de l'inflation, ou, anciennement, à des temps de diminution de prix. Cette opinion, d'abord fondée sur l'expérience, fut confirmée au cours des dernières années par l'étude systématique des données pertinentes. Les travaux du professeur A. W. Phillips sur la relation observée entre les salaires et le chômage au Royaume-Uni ouvrirent la voie à ce genre de recherches. Ces dernières années, plusieurs se sont efforcés d'analyser les causes de l'existence possible d'une telle relation dans des systèmes économiques où les fluctuations de la production et de l'emploi sont courantes.

Le dilemme entre l'inflation et le chômage

Si la demande pour la main-d'œuvre reste faible, on observera finalement un ajustement à la baisse des taux anticipés d'augmentation des salaires et, donc, des taux réels d'accroissement des salaires négociés, en fonction de la diminution de la croissance de la demande. Mais il s'agit là d'un ajustement à long terme et, si les attentes inflationnistes sont profondément enracinées, il se peut que, pour quelque temps, les travailleurs syndiqués et non syndiqués continuent d'anticiper des augmentations salariales plus rapides que ne l'impliquerait les conditions actuelles de la demande. Dans une large mesure, la tendance des prix reflète cette pression à la hausse des coûts de la main-d'œuvre, et les résultats conjugués de ces tendances des salaires et des prix tendront à amoindrir la croissance de la production et de l'emploi aussi longtemps que ces tendances se maintiennent.

les niveaux de prix et de salaires réagissent à la hausse massive du chômage. On peut certes prétendre qu'une baisse absolue des niveaux des salaires nominaux rencontre probablement une résistance particulièrement forte, mais, d'une certaine façon, un salaire nominal qui ne diminue pas comme prévu s'explique aussi mal qu'un salaire nominal qui croît plus rapidement qu'anticipé.

L'explication fondamentale de la conjugaison récente de récession et d'inflation tient à la nature du marché du travail. Nous avons souligné que, sur les marchés de main-d'œuvre, ni les acheteurs, ni les vendeurs ne peuvent ordinairement effectuer leurs transactions selon des prix cotés pour les produits de série, comme ce serait le cas sur des marchés aux enchères tels que la bourse des valeurs ou des matières premières. L'hétérogénéité des emplois et des travailleurs contribue à expliquer pourquoi de nombreux accords de «vente» et d'«achat» de main-d'œuvre nécessitent de longues et coûteuses recherches pour les deux parties. Du fait de l'absence de cotes des prix réguliers, le patronat et la main-d'œuvre disposent d'une certaine marge de décision pour effectuer ou accepter une offre. Si le taux de croissance moyen des salaires reste à peu près le même pour quelque temps, un relâchement de la pression exercée par la demande devra affecter ces décisions indépendantes avant que ne se manifestent des modifications de la tendance à la hausse des prix de la main-d'œuvre. C'est seulement quand l'excédent de l'offre sur les marchés du travail sera devenu évident que les hausses moyennes de salaires tendront vraiment à diminuer.

Une deuxième caractéristique des marchés du travail, déjà mentionnée, indique qu'il est invraisemblable qu'un ralentissement suffisant de la croissance des salaires se produise en courte période pour équilibrer la demande et l'offre, même si l'on admet généralement que les conditions du marché du travail se sont considérablement améliorées. Étant donné l'aspiration des salariés à la sécurité, le patronat et la main-d'œuvre s'aperçoivent qu'il est de leur intérêt d'établir leurs relations sur la base suivante: on garantit une certaine sécurité d'emploi et des niveaux de rémunération en retour de salaires quelque peu inférieurs. Ainsi, les employeurs trouveront moins avantage à réduire les augmentations salariales aussi longtemps qu'ils estiment qu'un fléchissement de la demande n'est qu'une interruption temporaire d'une longue histoire d'inflation.

En dépit des différences institutionnelles évidentes qui séparent les marchés de main-d'œuvre syndiquée et non syndiquée, nous avons suggéré que des forces similaires se manifestent sur les deux types de marchés. Par exemple, on peut s'attendre à ce que l'arrêt d'une expansion inflationniste de la demande exerce des effets différés sur le taux de croissance des salaires, tant pour la main-d'œuvre non syndiquée que pour les ouvriers syndiqués. Sur ce marché, on continuera d'appliquer des hausses de salaires entières précédemment malgré le ralentissement de la demande. Quand vient le temps de renégocier les conventions, les parties en présence ne disposent, pendant un certain temps, que de données limitées pour étayer leurs pré-

On devrait remarquer qu'une récession accompagnée d'inflation, comme celle du début des années 1970, n'est rien de vraiment nouveau, mais plutôt une forme quelque peu différente d'un phénomène bien connu. Certains disent que les « lois économiques » ne fonctionnent plus comme avant. Cette conclusion se fonde sur la persistance de hausses de salaires « inflationnistes » alors que le chômage est anormalement fort, phénomène que l'on attribue aux activités syndicales. Cependant, il convient de se rappeler qu'au début des années 1930, alors que la syndicalisation était assez faible en Amérique du Nord, il s'écoula une période de temps assez longue avant que

salaires. syndiquée, et non à une hausse continue de l'ensemble des niveaux de salaires. élevés des travailleurs syndiqués, par rapport à ceux de la main-d'œuvre non syndiquée, suite fructueuse de cet objectif n'aboutit qu'à des salaires relativement plus d'augmenter en tout temps le bien-être de leurs membres. Toutefois, la poursuite d'inflation concorde avec l'opinion selon laquelle ils s'efforcent normalement L'idée que les syndicats ne sont pas une source indépendante majeure

teraient des clauses de rattrapage incluses dans les nouvelles conventions. augmentations seraient prévues dans des conventions existantes ou représenteraient source d'inflation indépendante de la demande. Pourtant, nombre de ces fortes hausses des salaires syndicaux pourrait sembler génératrice d'une fin très rapidement à une telle inflation de la demande, la continuation des syndicaux par rapport à celle de l'ensemble des salaires. Si l'on mettait alors demande pourrait entraîner un décalage de l'évolution des taux de salaires ment des périodes assez prolongées, une inflation *non anticipée* de la

Selon notre analyse, puisque les conventions collectives couvrent normale-niveaux de salaires relatifs connaîtront un déclin correspondant. travailleurs ne sont pas syndiqués, l'offre de la main-d'œuvre croîtra et les devient de plus en plus syndiquée. En conséquence, dans les secteurs où les étant égales, ceci réduira l'emploi dans les secteurs où la main-d'œuvre des revenus supérieurs à ceux qu'ils recevraient autrement, mais, toutes choses sions, les membres des syndicats dont le pouvoir s'accroît devraient obtenir avons soutenu que, pour une période incluant des récessions et des expansions, pas que l'activité des syndicats ait été une des causes principales de l'inflation récente au Canada, et ce, nonobstant l'opinion contraire très répandue. Nous syndicats s'est accru substantiellement ou a été mieux utilisé, nous ne pensons

En particulier, hormis les cas, notés précédemment, où le pouvoir des du rythme d'expansion de la demande. n'entraînent qu'une réaction limitée et différée des salaires à un ralentissement enracinée, les caractéristiques des marchés du travail sont telles qu'elles duction. Cela signifie simplement que, lorsque l'inflation est profondément que les ouvriers sont plus « égoïstes » que les propriétaires des biens de produisant du travail. Comme nous l'avons montré, on ne doit pas en déduire tend à diminuer sensiblement malgré la hausse de la part des revenus profit eurent diminué, se pose durant des périodes où la part des marges de profit la persistance de l'inflation, bien après que les pressions de la demande

chapitre six

LE DILEMME ENTRE L'INFLATION ET LE CHÔMAGE

Introduction

Au terme de notre étude, nous pouvons maintenant résumer nos opinions sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation récente au Canada. Selon nous, une accumulation de fortes pressions de la demande sur la capacité de production et les ressources humaines du pays fut la cause initiale de l'éruption d'inflation du milieu des années 1960. Quand elle eût acquis un rythme rapide, l'inflation s'avéra particulièrement tenace, non seulement lors de la disparition de l'excès de demande, mais aussi face à une certaine restriction de la demande qui entraînera temporairement un excédent de capacité de production et un chômage substantiels. Notre principal objectif dans le présent rapport a été de mettre en lumière les raisons pour lesquelles l'inflation a tant persisté au cours de cette récente période de demande languide.

Nous nous sommes aperçus que malgré la possibilité de tirer des enseignements de l'étude de la performance de l'ensemble de l'économie, seul l'examen des processus de décision sur les marchés individuels permet d'en arriver à quelques conclusions.

Nous avons souligné que les décisions d'établissement des salaires, sur le marché du travail, jouent un rôle capital dans la détermination des tendances des coûts et des prix depuis le milieu des années 1960. Cette importance tient à deux raisons : d'abord, les coûts en main-d'œuvre représentent la plus forte proportion de la somme des coûts, des profits et des autres paiements qui correspond au prix de vente d'une unité produite. Ensuite, l'énigme de

Dans l'ensemble, selon notre interprétation, les tendances générales des prix et des coûts au Canada ne sont pas nécessairement dominées par celles des États-Unis, bien que la politique de taux de change poursuivie par le Canada soit d'importance majeure. À court terme, il semble y avoir une certaine latitude pour un comportement différent des coûts et des prix au Canada, même avec un taux de change fixe. À long terme, cependant, la possibilité d'isoler le Canada, dans une large mesure, de l'inflation américaine semblerait nécessiter des accommodations à l'ajustement à la hausse du taux de change, en vue de surmonter le problème des relations directes de prix et de permettre l'utilisation de politiques de demande sensiblement différentes.

courants à partir de rapports émanant des chaînes de télévision ou des journaux américains et de les considérer comme applicables au Canada. S'il en est également ainsi pour les prises de décisions au Canada, il se pourrait bien alors que celles-ci se fondent sur les conditions de la demande dans les marchés des produits et du travail aux États-Unis.

On prétend parfois que la tendance à s'aligner sur les augmentations de taux de salaires aux États-Unis joue un rôle important dans la détermination des taux de salaires canadiens. Les discussions au sujet de la « parité » dans les négociations collectives sont souvent mentionnées pour justifier l'existence d'un tel comportement. On cite fréquemment l'exemple des travailleurs de l'automobile pour appuyer ce fait. Cependant, l'industrie de l'automobile est un cas particulier, surtout depuis l'entrée en vigueur du pacte canado-américain, lequel tendrait à rendre parallèles les variations des salaires de cette industrie dans les deux pays. Il semble fortement improbable que de telles forces soient communes à toute l'économie. Il est difficile de soutenir que le degré de mobilité de la main-d'œuvre, de part et d'autre de la frontière, ait créé un marché unique de main-d'œuvre, ou que les conventions collectives dont la parité salariale est un élément important jouent un rôle majeur dans la détermination des changements de salaires au Canada.

Notre interprétation de l'influence des liens avec l'étranger sur le comportement des prix et des salaires au Canada au cours des années 1960 peut se résumer comme suit: l'évolution presque parallèle, au cours de la dernière, des taux d'expansion de la demande et des niveaux d'utilisation de la capacité de production dans les deux pays fut un élément dominant. La dévaluation de plus de dix pour cent du dollar canadien au début de cette période créa une source additionnelle de pressions à la hausse sur les prix et les salaires au Canada pour les quelques années pendant lesquelles ce nouveau taux fixe fut maintenu. Ceci reflétait en partie les liens directs de prix dans le secteur des biens négociés sur les marchés internationaux et leurs effets de propagation subséquents dans d'autres secteurs. D'autre part, la dévaluation stimula davantage la demande dans le secteur des exportations et de l'investissement, et la fixation du taux de change rendit plus difficile la poursuite d'une politique monétaire beaucoup moins expansionniste que celle des États-Unis.

En conséquence, pendant un certain temps, les prix tendirent à s'élever nettement plus vite au Canada qu'aux États-Unis. Vers 1965-1966, le «boom» inflationniste de ce pays s'intensifiait fortement et, peu après, le taux de chômage américain devint sensiblement inférieur au taux canadien, soit le renversement de la situation du début de la décennie. De 1967 à 1971, le taux d'accroissement du niveau des prix aux États-Unis dépassa nettement celui du Canada. Une telle constatation s'explique bien par les différents degrés de pression de la demande sur la capacité de production dans les deux pays, mais elle s'avérerait beaucoup moins compréhensible si le facteur dominant était les relations directes entre les niveaux globaux de prix dans les deux pays.

²² Cf. par exemple, Taylor, Turnovsky et Wilson, *op. cit.*, ou Bodkin, Band, Reuber et Robinson, *op. cit.*

Dans plusieurs cas, ces relations prévisionnelles sont peut-être encore plus directes. Ainsi, on peut estimer que les changements dans les conditions de la demande aux États-Unis s'appliquent aussi au Canada et ne sont pas simplement un indice de l'évolution de la situation canadienne. Les divers media d'information exposent les Canadiens à un flux d'information concernant les conditions économiques des États-Unis. Il n'est pas rare de voir des hommes d'affaires et des économistes canadiens discuter d'événements

influence directe sur les salaires et les prix canadiens. et des prix américains, il se pourrait bien que ces variations exercent une influence directe sur les salaires et les prix canadiens. Dans le passé, les conditions des marchés des produits et du travail du Canada ont évolué assez parallèlement à celles des États-Unis, et les réactions appropriées aux États-Unis se sont également avérées appropriées dans le cas du Canada. Ainsi, du fait que les prévisions relatives aux conditions de la demande au Canada tiennent compte des variations des salaires et des prix américains, il se pourrait bien que ces variations exercent une influence directe sur les salaires et les prix canadiens.

Il est donc fort possible que les Canadiens considèrent les variations de certains prix et salaires américains comme des indicateurs des modifications de prix et de salaires qui seraient appropriées au Canada. Comme nous l'avons remarqué à plusieurs reprises, toute décision économique est prise dans des conditions de forte incertitude quant à l'état éventuel de la demande sur le marché, et quant à la réaction appropriée des salaires ou des prix. Dans le passé, les conditions des marchés des produits et du travail du Canada ont évolué assez parallèlement à celles des États-Unis, et les réactions appropriées aux États-Unis se sont également avérées appropriées dans le cas du Canada. Ainsi, du fait que les prévisions relatives aux conditions de la demande au Canada tiennent compte des variations des salaires et des prix américains, il se pourrait bien que ces variations exercent une influence directe sur les salaires et les prix canadiens.

Certains chercheurs se sont donc aperçu que, même si l'on tient compte de l'influence, exercée par le biais de la demande et des coûts, des prix et des salaires américains, ceux-ci semblent avoir un effet résiduel sur ceux du Canada, et que les mécanismes de transmission de cet effet ne sont pas immédiatement apparents²². Il est assez troublant de constater que, dans certains cas, cette influence résiduelle semble se manifester indépendamment des variations du taux de change. En d'autres termes, une variation donnée de prix ou de salaires aux États-Unis influe de la même façon sur les prix ou les salaires canadiens, que le taux de change ait fluctué ou non pendant la période concernée.

Diverses raisons peuvent expliquer pourquoi l'on arrive à de tels résultats.

D'abord, elles peuvent provenir d'erreurs de technique. Dans le passé, les fluctuations des pressions de la demande sur la capacité de production et des niveaux de l'emploi au Canada ont été très parallèles aux variations correspondantes aux États-Unis. Il semble que, à l'instar de ceux du Canada, les prix et les salaires américains réagissent à de tels changements des conditions économiques intérieures. Si, dans une étude, on n'arrive pas à saisir pleinement les conditions de coûts et de demande au Canada, on peut donc attribuer aux prix et aux salaires américains trop d'influence sur les prix canadiens. Bien que ce phénomène puisse expliquer, au moins en partie, de tels résultats, il est tout à fait possible, et même vraisemblable, que ces résultats reflètent également l'existence d'autres liens que ceux mentionnés ci-dessus.

²¹ Cf. Kelly, *op. cit.*

les événements subséquents à la dévaluation du dollar canadien de 1962 ont démontré que les producteurs d'acier du Canada disposent en fait d'une marge de décision substantielle pour établir leurs prix. Ces producteurs ont profité de l'occasion pour accroître leur part du marché intérieur au lieu d'augmenter leurs prix autant que les producteurs étrangers.

Toutefois, lorsque les producteurs ou les distributeurs canadiens opèrent sur des marchés où la demande de l'étranger, ou la concurrence des importations, tiennent une place importante, les variations des prix étrangers exercent généralement une forte influence sur les prix canadiens. Si une augmentation des prix étrangers ne s'accompagne pas d'une hausse parallèle des prix canadiens, les acheteurs vont se tourner vers les fournisseurs canadiens, qui feront donc face à une demande accrue. La dévaluation de la monnaie se traduit par des changements de prix relatifs et des transferts de demande de même nature. Cet accroissement de la demande exerce une pression à la hausse sur les prix canadiens des produits en cause, car le taux d'utilisation de la capacité de production tend vers sa limite. Afin d'augmenter leur production, les producteurs canadiens vont s'efforcer d'emboucher plus de main-d'œuvre, et il se peut qu'ils élèvent les salaires à cette occasion. Si l'expansion de la demande dans ces industries n'est pas contrebalancée par des diminutions dans d'autres secteurs de l'économie, la pression totale de la demande sur la capacité de production et sur les niveaux des coûts et des prix deviendra plus intense.

Les augmentations de prix étrangers exercent également une pression à la hausse des prix canadiens par le truchement de l'accroissement des coûts des matières premières importées. Celles-ci sont des intrants importants dans la production canadienne et, quand leurs prix s'élèvent, les producteurs canadiens tendent à absorber cette hausse de coûts par une augmentation des prix de leurs produits.

À l'instar de ceux que nous avons mentionnés précédemment, cet aspect de l'influence étrangère sur les prix canadiens peut revêtir une importance considérable. Mais il ne s'agit pas du facteur principal. Ainsi, lorsque l'on compare l'évolution des prix canadiens que l'on aurait dû observer, si cet effet était dominant, avec l'évolution observée en réalité, on voit qu'il y a des produits canadiens varient simplement en harmonie avec ceux des autres pays fournit des résultats plus conformes à la réalité.

Enfin, il se peut que certains au moins des salaires et des prix au Canada aient tendance à monter comme ceux de l'étranger, même si aucun effet de demande ou de coûts accrus n'affecte la situation des producteurs canadiens. De tels effets existent évidemment à un certain degré dans la plupart des cas, mais, même alors, les variations des salaires et des prix sont souvent plus parallèles que ces mécanismes apparents ne le laisseraient prévoir.

Bien entendu, en pratique, la question est plus complexe. Par exemple, un taux de change flottant ne fluctuerait pas seulement en fonction des variations relatives des niveaux des prix canadiens et américains, mais également au gré des modifications temporaires des flux de capitaux d'origine indépendante, auxquels l'économie devrait s'adapter.

Si on laisse de côté la question de savoir quel type de taux de change serait le mieux approprié aux besoins d'un pays comme le Canada, il reste à voir, de manière empirique, dans quelle mesure l'inflation dont a souffert le Canada pendant la décennie 1960 a été simplement importée des États-Unis en vertu des politiques de taux de change réellement suivies au cours de cette période.

Les influences internationales sur les coûts et les prix canadiens s'exercent par de nombreuses voies, directes ou indirectes.

D'abord, il est évident qu'une expansion rapide de la demande dans les pays étrangers—aux États-Unis en particulier—a toutes chances de stimuler fortement les exportations et les investissements canadiens. Si la forte poussée de la demande est alimentée par une augmentation rapide de la masse monétaire aux États-Unis, et si on se refuse à laisser le taux de change subir les pressions à la hausse qu'exerceraient les flux de capitaux attirés par les niveaux plus élevés des taux d'intérêt canadiens, il peut également s'avérer difficile pour le Canada d'éviter de suivre une politique monétaire aussi expansionniste. Cela se soldera par une intensification de la pression de la demande sur la capacité de production au Canada et, donc, de la pression à la hausse des coûts et des prix canadiens.

Outre ces effets indirects tenant à la demande, une flambée d'inflation aux États-Unis tendra à élever, de manière directe, les coûts et les prix canadiens dans les secteurs de l'économie où ils sont étroitement liés à ceux des États-Unis. C'est dans le cas des produits négociés sur les marchés internationaux que cet effet est le plus évident.

Ainsi, par exemple, le Canada produit un certain nombre de marchandises importantes qui se négocient sur les marchés mondiaux à un prix déterminé par les conditions internationales de l'offre et de la demande. Les prix canadiens de ces biens sont en grande partie fixés par le prix mondial. Les conditions de l'offre et de la demande intérieures n'influent guère, de manière directe, sur les conditions mondiales et les prix mondiaux; donc, sauf si le taux de change fluctue, les prix canadiens de ces marchandises augmentent de pair avec leurs prix à l'étranger. Les producteurs de tels biens n'ont qu'une influence très minime sur leurs prix.

Personne ne connaît exactement l'importance des marchandises de ce type dans l'économie canadienne. En effet, elles se confondent avec des biens dont les prix sont largement influencés par les conditions économiques internationales mais pour lesquels les producteurs canadiens disposent d'une certaine latitude, peut-être par le truchement des coûts de transport. Ainsi, on pourrait penser que l'acier, bien qu'il ne soit pas écoulé sur des marchés organisés, se négocie à des prix déterminés sur le marché mondial. Pourtant,

peuvent ralentir la croissance de la production au Canada et entraîner une hausse du chômage. Dans cet esprit, on peut recourir à des politiques de demande très expansionnistes au Canada pour élever les niveaux de l'emploi et de la production, en ne risquant guère de causer une accélération de l'inflation aux États-Unis.

Les partisans d'une explication plus orthodoxe insistent sur le rôle fondamental de la politique de taux de change dans la détermination du degré auquel l'inflation du Canada peut différer de celle des États-Unis. Selon ce point de vue, aussi longtemps que le Canada est très déterminé à maintenir la valeur de sa devise à un niveau fixe exprimé en dollars américains (ou entre des limites étroites dans un système de taux de change flottant), on ne peut pas laisser les tendances des coûts et des prix canadiens s'écarter très sensiblement ou pendant très longtemps des tendances correspondantes aux États-Unis. Si des pressions exceptionnellement marquées de la demande se développent aux États-Unis et causent une éruption d'inflation relativement rapide, le Canada sera contraint d'accroître la demande et de tolérer un taux d'inflation comparable pour éviter une hausse, ou une éventuelle réévaluation, du taux de change de sa devise. De la même manière, pour éviter une dépréciation ou une dévaluation de son taux de change, le Canada devra veiller à ce que son taux d'inflation ne dépasse pas celui des États-Unis; à cette fin, il lui faudra fixer une certaine limite au rythme d'expansion de la demande et accepter le niveau de chômage qui y correspond.

Il n'est pas contraire à l'analyse ci-dessus de penser que, même lorsqu'il est fixe, les pressions subies par le taux de change du dollar canadien, du fait de la divergence entre les tendances des prix des deux pays, peuvent prendre un certain temps avant de se développer, et qu'il est possible d'y résister de diverses façons. À court terme, il est possible que les prix canadiens puissent donc s'écarter plus qu'on ne le croit parfois des tendances des prix américains. Un tel point de vue ne nie pas non plus l'existence de diverses voies par lesquelles les prix de nombreux produits au Canada sont directement liés, par le truchement des taux de change, aux prix américains des mêmes produits. Cependant, il conteste l'idée que ces liens de prix directs préserveront automatiquement l'équilibre de la balance des paiements et la stabilité du taux de change fixe sans que des ajustements appropriés des politiques canadiennes de gestion de la demande soient nécessaires.

À partir de cette hypothèse, on raisonne de la manière suivante: si un pays comme le Canada désire exercer, de manière indépendante, un plus grand contrôle sur l'évolution du niveau des coûts et des prix intérieurs, il doit être prêt à accepter une plus grande souplesse de son taux de change au cours du temps. Les partisans d'un taux de change totalement flexible prétendent que la stabilité des coûts et des prix canadiens pourrait être effectivement isolée d'une inflation rapide des coûts et des prix américains par ce moyen; en effet, la hausse du taux de change canadien annihilerait automatiquement l'effet sur les flux commerciaux de l'écart entre les niveaux des prix intérieurs des deux pays.

On a bien entendu émis toute une série d'hypothèses à ce sujet. Selon un point de vue extrême, on considère que les taux de croissance des salaires et des prix au Canada sont inexorablement enchaînés à des taux semblables aux États-Unis, presque indépendamment de l'évolution du taux de change ou des taux d'utilisation de la capacité de production et des taux de chômage au Canada. Pour les tenants de cette opinion, les politiques de restriction de la demande au Canada ne peuvent empêcher ce pays de connaître un taux d'inflation aussi rapide que celui des États-Unis, mais de telles politiques et de la main-d'œuvre.

production et de l'emploi et les taux d'utilisation de la capacité de production parallèlement, ainsi d'ailleurs que les taux d'expansion de la demande, de la très prolongée, les niveaux moyens des salaires et des prix ont évolué assez fermée lorsque l'on observe, de manière empirique, qu'au cours d'une période tendances des coûts et des prix américains. Cette opinion se trouve confirmée sur le comportement de l'économie canadienne; en particulier, l'inflation aux États-Unis exerce inéluctablement en tout temps une influence dominante. Quoi qu'il en soit, on estime souvent que l'évolution économique aux États-Unis.

marquées que les différences observées au niveau du Canada et des régionales des tendances des coûts, des prix et du chômage soient bien moins Pour toutes ces raisons, on ne devrait pas s'étonner que les disparités Pour toutes ces raisons, on ne devrait pas s'étonner que les disparités régionales des tendances des coûts, des prix et du chômage soient bien moins

scène mondiale ou à la diversification de sa structure économique. comparable à l'économie du pays eu égard à sa dimension relative sur la et de paiements de transferts. Enfin, aucune des régions du Canada n'est régions partagent le même système fédéral de taxation, d'assurances sociales tion ne sont pas sujets à des lois d'immigration restrictives. Les diverses soumis à des barrières, douanières ou autres, et les mouvements de popula-change. Les flux commerciaux et financiers entre les régions ne sont pas monnaie, leur banque centrale, leur taux de change ou leurs réserves de et les autres pays. Les différentes sections du pays ne possèdent pas leur liens qui unissent les diverses régions du pays et les liens entre le Canada Bien entendu, il existe également des différences importantes entre les

considérables d'information et d'idées. flux autres pays—et particulièrement des États-Unis—par un grand nombre d'in-fluences commerciales, financières et institutionnelles, ainsi que par des flux que et institutionnel, l'économie du Canada est elle-même liée à celle des liées au cœur industriel du pays par de nombreux facteurs d'ordre économi-affecte les diverses régions du Canada. Tout comme les régions de l'est sont aux questions que nous venons d'étudier quant à la façon dont l'inflation éviter d'importer de l'inflation de l'étranger est semblable à bien des égards Le problème de savoir comment, et dans quelle mesure, le Canada peut

Les liens internationaux et l'inflation «importée»

tendrait également à faire progresser moins régulièrement qu'en Ontario les salaires des divers types d'emploi qu'un individu peut remplir. Le fait qu'une telle structure salariale rende plus avantageuse une étude approfondie des divers emplois disponibles peut mener à l'acceptation de plus longues périodes de chômage. Quoique ces arguments puissent être plausibles, pour le moment il s'agit plus de suppositions que de faits démontrés. Les effets des niveaux des salaires minima légaux doivent être ajoutés à ceux que des liens institutionnels entre les salaires de certaines régions et ceux de l'Ontario peuvent exercer sur le chômage régional. Si l'on maintient ces taux à des niveaux suffisamment élevés pour qu'ils exercent un effet significatif, ils tendront à influencer les taux de salaires, non seulement au niveau minimum, mais aussi aux niveaux supérieurs de l'échelle des salaires qui y sont liés. Ceci aussi entraînera la suppression de nombreux emplois qui auraient existé autrement.

Dans les régions moins dynamiques, le niveau du chômage peut aussi être affecté par le fait que l'assistance financière que reçoivent les chômeurs les incite à ne pas accepter les emplois offerts et par l'importance relative accordée aux loisirs et à l'emploi régulier. Tant dans les régions moins prospères que dans les autres, la possibilité de bénéficier de prestations d'assurance-chômage ou d'obtenir des allocations de bien-être social peut réduire l'incitation économique à accepter un emploi, sauf si un poste très bien rémunéré est disponible. Cette tendance sera accentuée si le mode de vie de la population a été moins sujet à la discipline du système industriel et si les gens sont plus enclins à accepter des périodes temporaires de chômage.

Il est impossible, dans l'état actuel des connaissances, d'évaluer le poids des divers facteurs qui pourraient expliquer les taux de chômage plus élevés caractéristiques des régions de l'est du Canada. Ainsi, les pressions pour maintenir des écarts de salaires excessivement faibles par rapport à ceux de l'Ontario ont probablement contribué jusqu'à un certain point aux taux de chômage relativement élevés de ces régions. Il semblerait possible d'atteindre et de maintenir un taux de chômage moyen global plus bas, n'était-ce des liens institutionnels entre les salaires des diverses régions. Les salaires dans ces régions et dans d'autres secteurs à fort chômage sont, dans une certaine mesure au moins, trop élevés par rapport aux niveaux de productivité. Il en résulte que ces régions s'excluent du marché.

Même si ce n'était pas le cas, les caractéristiques structurelles des marchés du travail des régions de l'est du pays y rendent cependant improbable la possibilité d'atteindre des taux de chômage aussi bas qu'en Ontario. Le chômage que ces régions ont connu n'est pas simplement le résultat d'éléments de rigidité dans la structure des salaires, eu égard à la demande ou à l'offre sur le marché; il reflète également la difficulté de faire concorder, sur leur marché, l'offre et la demande d'emploi.

¹⁸ Cf. Thirsk, *op. cit.*, chap. IV.
¹⁹ Cf. Thirsk, *op. cit.*
²⁰ Cf. Thirsk, *op. cit.*, chap. IV.

Par exemple, certains employeurs paient les mêmes salaires dans tout le pays¹⁸. D'autres ont des structures salariales différenciées par région, mais accordent toujours les mêmes hausses procentuelles de salaires dans toutes les régions. Certaines négociations collectives multi-régionales tendent à produire le même résultat. Dans les trois cas, le cadre institutionnel d'établissement des salaires joue contre l'élasticité de ceux-ci par rapport aux changements des conditions économiques propres aux diverses régions. De plus, dans certains cas, un phénomène d'émulation a certainement permis aux hausses de salaires en Ontario de jouer un rôle important dans le mécanisme de détermination des salaires dans les régions de l'est du pays. Malgré l'importance de leur rôle, il n'est pas plausible que de tels liens institutionnels entre les régions aient pu dominer entièrement le processus de détermination des salaires. Dans certains domaines de la détermination des tendances des salaires dans les industries où les rémunérations sont liées par des facteurs institutionnels. Néanmoins, il n'y a aucun doute que les variations procentuelles des taux de salaires moyens des diverses régions sont étroitement liées, tant pour l'ensemble des secteurs industriels que pour chacun d'eux. Le lien est si étroit qu'il y a plus de ressemblance entre les variation salariales des régions de l'est et de l'Ontario qu'entre ces variations et les taux de chômage régionaux correspondants²⁰. On pourrait considérer que ceci démontre l'existence d'un lien institutionnel tellement étroit entre les modifications de taux de salaires régionaux que ces derniers sont insensibles aux fluctuations régionales de la pression de la demande. Cependant, on pourrait aussi dire que les variations régionales des taux de chômage ne constituent qu'une mesure imprécise des tensions relatives des marchés régionaux du travail, laquelle peut en fait varier beaucoup moins que ces taux ne sembleraient l'indiquer.

Même si la tendance de certains salaires dans ces régions est, en fait, élastique vis-à-vis des changements des conditions économiques locales, l'existence de liens interrégionaux étroits agissant sur la tendance des autres salaires peut néanmoins contribuer aux taux moyens de chômage élevés. L'ensemble de ces liens globaux détermine, pour certains emplois, des salaires beaucoup plus élevés que pour d'autres, étant donné le niveau de compétence requis. En conséquence, ceux qui cherchent un emploi seraient avisés de consacrer plus de temps à la recherche d'un emploi plutôt que d'en accepter rapidement un qui est moins bien rémunéré. Il en serait ainsi pour les postes très semblables offerts par des employeurs différents. Cela

moins dans l'explication de la répartition du chômage régional que la tendance des nombreuses possibilités d'emploi à inciter les gens à quitter les régions moins prospères.

On peut aussi noter que l'immigration tend quelque peu à renforcer les effets des mouvements internes de population. Les immigrants ont naturellement tendance à se diriger principalement vers les régions les plus prospères, et ces flux réagissent, avec des décalages, aux conditions économiques générales. Ainsi, pour la plupart des années d'après-guerre, plus de la moitié des immigrants au Canada s'établirent en Ontario. En même temps, l'immigration réduisit l'attraction que le marché du travail tendu de l'Ontario aurait autrement exercée sur les travailleurs de compétence similaire qui demeureraient en chômage dans d'autres régions¹⁶.

Enfin, on a des raisons¹⁷ de croire que des modifications de la production entraînent plus de variations correspondantes de l'emploi dans les régions de l'est qu'ailleurs. Cette situation peut résulter de différences de structure industrielle, de la composition de la main-d'œuvre eu égard aux qualifications, et d'attitudes différentes en vertu desquelles le patronat est plus enclin à licencier des employés lorsque la demande faiblit.

Les différences de structure économique évoquées plus haut portent à croire que les mécanismes du marché tendent, en fait, à égaliser les pressions de la demande sur les marchés du travail dans tout le pays, bien qu'un même degré de tension se traduise par des taux régionaux de chômage différents. Cependant, on peut aussi faire valoir que le fonctionnement de ces mécanismes du marché est largement entravé par des facteurs institutionnels et qu'en conséquence, dans l'est du Canada, les trop fortes exigences salariales de nombre de ceux qui cherchent du travail les excluent du marché.

Ceci peut se produire de deux manières. D'une part, des caractéristiques institutionnelles peuvent empêcher certains employeurs d'offrir de l'emploi à des salaires en deçà d'un certain niveau, même si ces emplois moins rémunérés pouvaient trouver preneur. Ceci entraîne un genre de restriction de l'emploi dans certains secteurs de l'économie régionale et, par le fait même, augmente le chômage. Par ailleurs, cependant, d'autres facteurs institutionnels peuvent inciter nombre de ceux qui cherchent un emploi à ne pas en accepter à des taux de salaire inférieurs, même si de tels emplois sont disponibles.

¹⁶ La remarque suivante permet d'apprécier l'importance de l'immigration pour le marché du travail canadien: en 1971, les immigrants arrivés au pays depuis 1945 représentaient 16 pour cent de la main-d'œuvre, soit plus de 1 300 000 travailleurs. Le taux de participation à la main-d'œuvre des immigrants était d'environ 65 pour cent, quelque 10 points procentuels de plus que celui de l'ensemble du Canada. Jusqu'en 1962, le taux de chômage des immigrants est resté pendant plusieurs années quelque peu supérieur aux taux du pays. Depuis cette date, on observe l'inverse.

¹⁷ Cf. Neil Swan, "Differences in the Response of the Demand for Labour to Variations in Output among Canadian Regions: A Preliminary Interpretation", Queen's University Discussion Paper #41, 1971.

¹⁴ Comme nous l'avons remarqué dans le chapitre quatre, ces méthodes destinées à calculer quel serait le taux de chômage en l'absence de variations saisonnières sont nécessairement arbitraires, mais la comparaison entre les régions est valable.

¹⁵ Cf. J. Vanderkamp, "Migration Flows, their Determinants and the Effects of Return Migration", *Journal of Political Economy*, octobre 1971, ainsi que "Interregional Mobility in Canada: A Study of the Time Patterns of Migration", *Canadian Journal of Economics*, août 1968.

Cette caractéristique du déplacement des travailleurs est renforcée par leur tendance à retourner dans leur région d'origine, lorsque le chômage augmente et qu'ils perdent leur emploi. En conséquence, ils sont souvent enregistrés comme chômeurs dans cette région plutôt que dans celle où ils ont perdu leur emploi. Ce mouvement de retour importe cependant

inverse dans celles d'où ils proviennent. postes disponibles dans la région où vont les migrants et à exercer l'effet mouvements de population tendent à accroître le chômage ou à remplir les pouvoir jouir de salaires plus élevés, est alors moindre. À court terme, ces effet, le risque de ne pouvoir trouver un emploi et, conséquemment, de ne namiques du pays conduira probablement à une migration plus importante; en relativement bas, l'attraction de salaires plus élevés dans les régions très dy- par les schèmes de migration¹⁵. Lorsque le taux régional de chômage est Ces différences de structure économique sont probablement renforcées ques plus importantes des taux de chômage de ces régions.

plus élevés, peuvent également concourir à expliquer les variations cycli- tiques de ces marchés, qui contribuent à l'explication des taux de chômage que de tels changements soient généralement perçus. Ainsi, les caractéris- intégrés que ceux de l'Ontario; il peut donc s'écouler plus de temps avant vent être moins évidentes pour ceux qui participent à des marchés moins bien ploi. De plus, de telles modifications de la tension du marché du travail peu- changement moins important de la facilité à trouver ou pourvoir à un em- variation équivalente du taux de chômage dans ces régions correspond un travail sont plus limités que ceux de l'Ontario, on peut supposer qu'à une de chômage dont souffrent ces provinces. Étant donné que leurs marchés du également contribuer à expliquer les fluctuations exceptionnelles du taux exceptionnellement élevés des provinces de l'Atlantique et du Québec peuvent Un grand nombre de caractéristiques qui expliquent les taux de chômage plus forts dans les provinces atlantiques et au Québec qu'en Ontario.

mentionnés, explique en grande partie pourquoi les taux de chômage sont à la main-d'œuvre. Cette saisonnalité, conjuguée aux autres facteurs déjà s'accompagne pas de plus grandes variations saisonnières de la participation également beaucoup plus saisonnier au Québec qu'en Ontario, mais ceci ne plus prononcées dans les provinces atlantiques qu'en Ontario. L'emploi est cipation à la main-d'œuvre sont sujets à des variations saisonnières beaucoup On remarquera que, d'après ces calculs, le chômage, l'emploi et la parti-

de chômage saisonnier qui apparaît dans le taux annuel¹⁴. et illustrent les diverses méthodes possibles d'évaluation de la proportion sont exprimées en pourcentage du niveau moyen annuel de la main-d'œuvre

saisonnier que si la main-d'œuvre restait à un niveau constant¹¹. Cet aspect saisonnier contribue à expliquer le fort taux de changement d'emploi que connaissent ces régions. Il a également tendance à élever le chômage saisonnier qui apparaît dans les taux moyens ou désaisonnalisés de chômage. Les spécialistes diffèrent parfois d'opinion sur ce qui constitue la meilleure façon de mesurer les variations saisonnières et leurs effets sur le taux de chômage. Le tableau XXIV présente les résultats de calculs destinés à évaluer l'amplitude des variations saisonnières de l'emploi et de la main-d'œuvre. Ces calculs sont basés sur l'écart que l'on observe, de manière caractéristique, entre les niveaux maxima et minima des séries au cours de l'année—exprimé en pourcentage du niveau saisonnier maximum. Les chiffres sont comparés à ceux de l'Ontario, la valeur 1.0 indiquant que le degré de variation saisonnière ainsi mesuré est égal à celui de cette province.

TABLEAU XXIV
Disparités régionales de chômage saisonnier, 1969

Caractère saisonnier des variations Part estimée	Caractère saisonnier de la par- ticipation à la main- d'œuvre*	Caractère saisonnier de l'emploi*	Part estimée des variations saisonnières dans le taux de chômage Méthode I	Part estimée des variations saisonnières dans le taux de chômage Méthode II
Provinces atlantiques.....	1.8	2.5	2.8	2.6
Québec.....	1.1	1.5	1.6	1.5
Ontario.....	1.0	1.0	0.8	0.9
Prairies.....	1.4	1.5	1.3	1.3
Colombie britannique.....	1.0	1.2	1.4	1.0

* En proportion de celui de l'Ontario (1.0).

SOURCE: calculs effectués par la Commission à partir de données de l'enquête sur la main-d'œuvre. On trouvera les détails des calculs dans Cragg, *op. cit.*, chap. IV, pour les colonnes 1-3, et dans Thirsk, *op. cit.*, chap. V, pour la colonne 4.

La troisième colonne du tableau XXIV indique l'effet estimé de ces variations saisonnières sur le taux de chômage. Les calculs sont basés sur une comparaison du taux moyen de l'année 1969 et du taux que l'on observerait pour le mois où le chômage est, de manière caractéristique, à son niveau saisonnier le plus bas, sur la base de l'évolution saisonnière normale. On ne tient pas compte des facteurs non saisonniers qui affectent les taux de chômage mensuels enregistrés en 1969¹². Enfin, on trouvera également dans le tableau XXIV un autre groupe de résultats calculé d'après la différence entre le taux mensuel réel le plus bas et le taux moyen annuel¹³. Les valeurs

¹¹ Il conviendrait de remarquer que la saisonnalité de l'emploi résulte, dans une certaine mesure, de celle de la participation à la main-d'œuvre. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, on peut considérer que les variations saisonnières de l'emploi tendent à baisser les niveaux de chômage moyen dans la mesure où elles coïncident avec les variations saisonnières de la participation à la main-d'œuvre qui seraient produites de toute façon.

¹² Cf. Cragg, *op. cit.*, chap. IV.

¹³ Cf. Thirsk, *op. cit.*, chap. V.

⁹ Cf. Thirsk, *op. cit.*, chap. V.
¹⁰ Les données sur les taux de rémunération correspondant aux emplois vacants n'ont pas encore été communiquées et on ne sait pas comment elles se compareraient avec les taux de salaires qui prévalent dans une région. Il se pourrait que les gens à accepter un emploi. Cependant, ces taux ne devraient pas être très différents de la moyenne, puisque l'on ne considère un emploi normalement pas être très différents de la moyenne, puisque l'on ne considère un emploi comme vacant que si l'employeur s'efforce réellement de recruter du personnel. On s'imagine difficilement les employeurs consacrant leurs efforts à des fins vouées à l'échec.

Les variations saisonnières très prononcées sont une autre caractéristique de la structure économique des régions de l'est du Canada qui contribue à expliquer leurs taux plus élevés de chômage moyen. L'emploi subit des fluctuations saisonnières beaucoup plus marquées dans les provinces atlantiques et au Québec qu'en Ontario. Ceci correspond à peu près à des variations saisonnières plus fortes de la participation à la main-d'œuvre, et les fluctuations saisonnières de l'emploi ne créent donc pas autant de chômage

concluantes¹⁰.
 Québec, et les indications fournies par cette enquête sont donc loin d'être statistiques ne couvrent que la période très récente de chômage élevé au long terme (plus d'un mois) étaient à peu près les mêmes. Toutefois, ces à court terme étaient inférieurs à ceux de l'Ontario, tandis que les taux à Ontario. Ceci n'était pas vrai pour le Québec, où les taux d'emplois vacants étaient considérablement plus forts dans la région atlantique qu'en les emplois vacants (Job Vacancy Survey) indique que les taux d'emplois les régions. Pour la brève période qu'elle couvre actuellement, l'enquête sur de main-d'œuvre, et des différences dans l'usage qu'en a fait le public, selon de la valeur de ces registres à cause du rôle variable qu'ont joué les services national de la main-d'œuvre. Dans une certaine mesure, on peut douter de Main-d'œuvre du Canada et de l'organisme qui les a précédés, le Service qui couvrent une période prolongée sont celles des registres des Centres Ontario". Malheureusement, les seules données relatives aux emplois vacants plus grand au Québec et encore plus dans les provinces atlantiques qu'en Apparemment, pour tout taux de chômage, le taux d'emplois vacants est marchés du travail semble confirmée par les statistiques des emplois vacants. L'offre et de la demande d'emploi soient particulièrement importants sur ces L'idée que les obstacles structurels qui s'opposent à la concordance de

tivement importants.
 divisés qui deviennent chômeurs et de ceux qui cessent de l'être sont rela- la durée moyenne du chômage est relativement prolongée, et les flux d'in- qu'en Ontario le fait de conserver un emploi. Dans les provinces atlantiques, un emploi temporaire plutôt qu'un emploi régulier rend moins avantageux de salaires inférieurs et d'occasions relativement plus nombreuses de trouver de périodes intermédiaires de chômage. D'autre part, la combinaison de taux l'année, plusieurs emplois dans différentes industries, avec la possibilité apparemment plus portés vers un mode de vie qui implique, au cours de de deux sources connexes. D'une part, les habitants de ces régions sont de ces taux supérieurs de rotation du personnel, mais ils semblent provenir ces régions—étudiée par après—on ne saisit pas complètement les causes

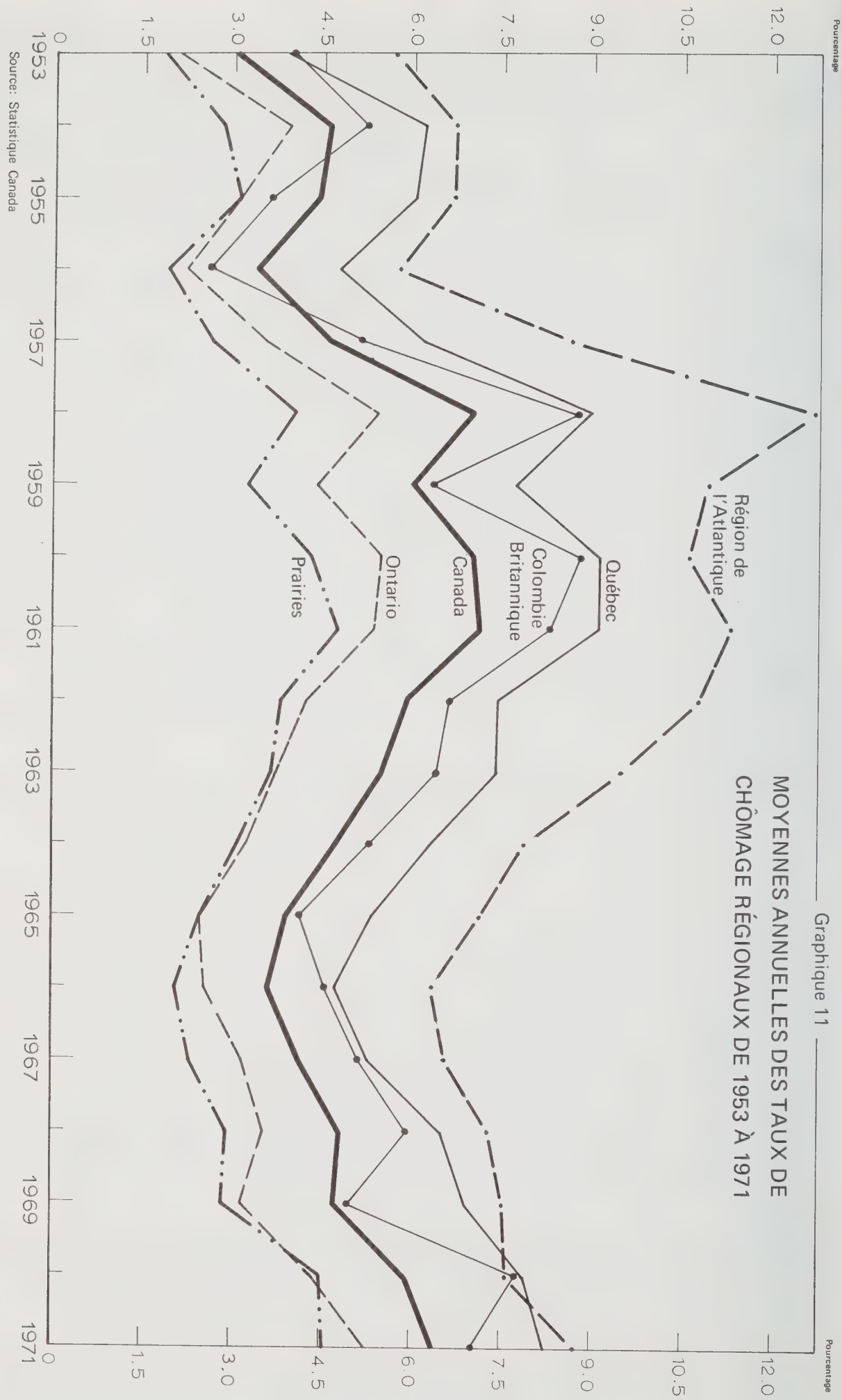
⁸ Cf. Thirsk, *op. cit.*, chap. V.

Il existe aussi certaines indications à l'effet que le taux de changement d'emploi est normalement plus élevé dans les provinces de l'Atlantique et au Québec qu'en Ontario⁸. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les changements d'emploi tendent à être accompagnés d'un certain chômage. Mise à part la saisonnalité plus marquée de l'emploi dans

qu'en Ontario. dimension sont beaucoup plus courants dans ces régions de l'est du Canada locaux du travail de l'Ontario en soient exempts. Mais les marchés de faible atlantiques connaissent des difficultés de cet ordre, ni que tous les marchés n'est pas vrai que tous les marchés du travail du Québec et des provinces difficulté à faire concorder l'offre et la demande d'emplois. Bien entendu, il duire par des taux moyens de chômage plus élevés, du fait de la plus grande à la disposition des employeurs. En lui-même, cet aspect tendrait à se tra- beaucoup plus limité qu'en Ontario et il y a moins de ressources humaines rières géographiques. Ceux qui y cherchent un emploi disposent d'un choix régions sont de dimension restreinte et isolés les uns des autres par des bar- image y soit plus fort qu'en Ontario. Nombre de marchés du travail de ces possible que, pour une tension identique sur les marchés du travail, le chô- prendre. Du fait de certains aspects de l'économie de ces régions, il est Le cas du Québec et des provinces atlantiques est moins facile à com- Pacifique, en particulier pendant l'hiver.

biles de la main-d'œuvre de ces provinces tendent à émigrer vers la côte du travaillant dans des entreprises familiales. De plus, les éléments les plus mo- d'œuvre représentée par les cultivateurs de céréales établis à leur compte ou nellement bas des Prairies paraissent traduire la forte proportion de la main- lombie britannique qu'en Ontario. De même, les taux de chômage exception- économique et le chômage sont sujets à des fluctuations plus graves en Co- turelles et tournée vers l'exportation; ceci semble expliquer pourquoi l'activité de l'activité industrielle y est fondée sur l'exploitation des ressources na- ques particulières à certaines industries de cette province. Une grande partie forte migration de travailleurs à la recherche d'un emploi et de caractéristi- vés caractéristiques de la Colombie britannique résultent largement de la atlantiques et le Québec. Il semble que les taux de chômage relativement éle- gionaux élevés, on est naturellement porté à considérer surtout les provinces Lorsque l'on étudie les causes de la persistance de taux de chômage ré- régions.

suffisant pour que les taux de chômage soient voisins de ceux d'autres gions, les employeurs ne trouvent pas d'intérêt à offrir des emplois en nombre taux de salaires et aux niveaux de productivité qui prévalent dans ces ré- les prix de certaines régions les excluent du marché. En conséquence, aux le problème des disparités régionales des taux de chômage est dû à ce que entravés par un large éventail de facteurs institutionnels. Dans ces conditions,



⁷ Toutefois, ceci n'est pas la seule méthode de comparaison des degrés de variation cyclique eu égard au chômage des diverses régions. Considérons, par exemple, une région dont le taux de chômage, depuis plusieurs années, varie entre 2 et 6 pour cent des effectifs en main-d'œuvre, avec une moyenne de 4 pour cent. Considérons aussi une autre région dont le taux varie entre 3 et 9 pour cent, avec une moyenne de 6 pour cent. Il est vrai que le degré de variation du niveau absolu du taux de chômage de la deuxième région est plus grand que celui de la première. Dans chaque région, toutefois, le degré de variation par rapport au niveau moyen, en pourcentage, est identique, à savoir, plus ou moins 50 pour cent. En effet, l'utilisation de cette base de comparaison montre que les variations procentuelles par rapport au taux moyen de chômage ont été plus élevées dans les régions procenueelles par et les Prairies que dans celles dont le taux moyen de chômage est relativement élevé. Il faut aussi souligner que le nombre de personnes concernées lors de toute modification des taux de chômage est plus élevé dans certaines des régions. Cf. Thirsk, *op. cit.*, chap. II.

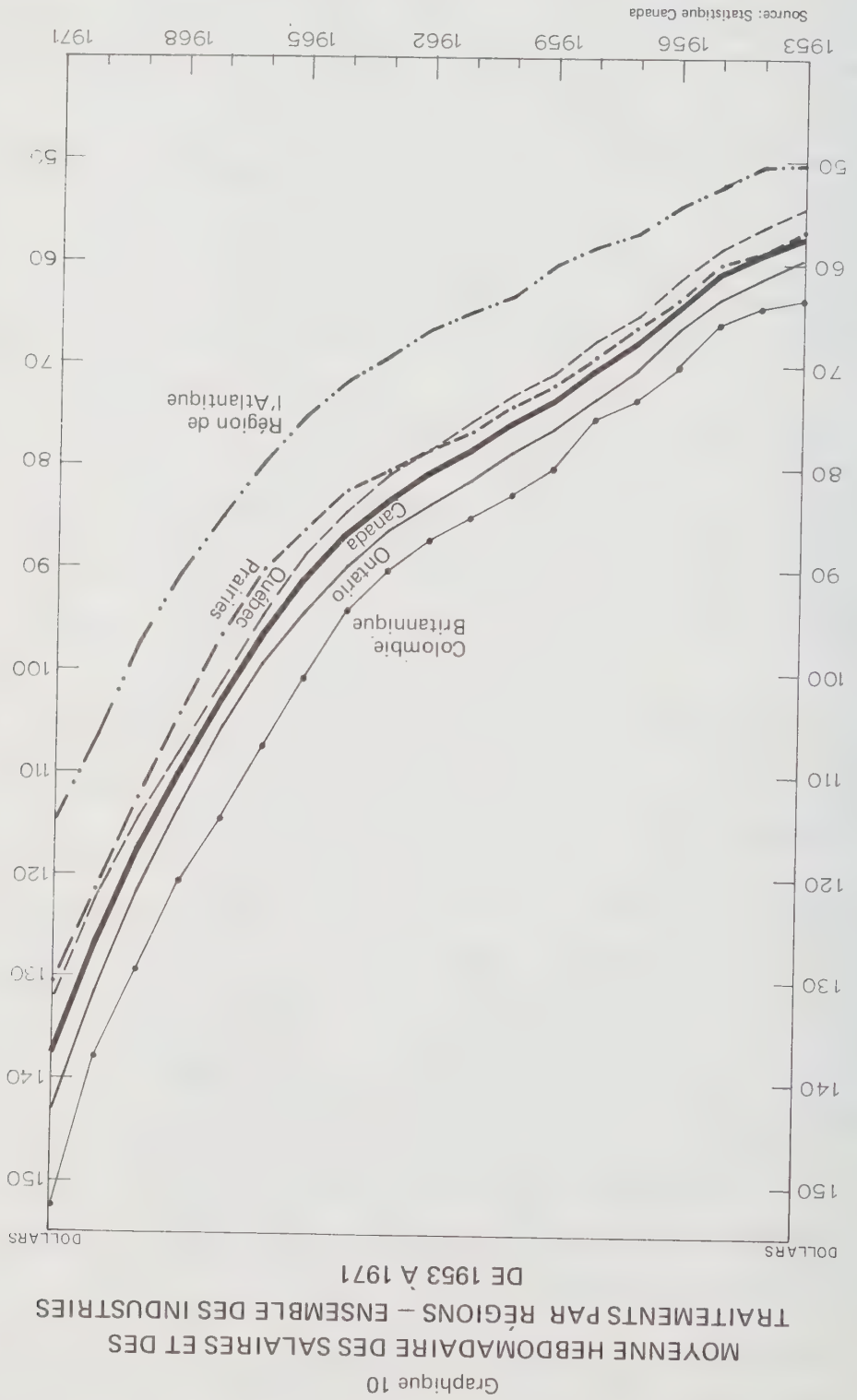
L'ampleur de la variation cyclique des taux régionaux de chômage tend à indiquer la même évolution que les niveaux de chômage. On observe la fluctuation cyclique la plus prononcée du niveau absolu des taux de chômage régional dans la région atlantique. Le Québec et la Colombie britannique ont aussi subi de plus larges fluctuations que l'Ontario et les provinces des Prairies⁷ entre les niveaux maxima de l'activité économique. Ce schéma d'évolution élimine la possibilité que les données ne reflètent qu'une plus grande concentration, dans certaines régions, d'individus peu susceptibles d'être employés. Si l'on étudie les taux de chômage en tenant compte du nombre de personnes susceptibles d'être employées dans des conditions

qu'elle se détériorait dans une autre. périodes où l'activité économique se raffermissait dans une région pendant conditions économiques du pays. À première vue, on ne discerne pas de près en même temps. Ceci semble justifier la tendance à l'uniformisation des toutes les régions subissent les fluctuations de l'activité économique à peu taux de chômage dans les diverses régions sont très voisines. Apparemment, Comme l'indique également le graphique 11, les variations cycliques des ficient de taux de chômage inférieurs à la moyenne.

la moyenne nationale. L'Ontario et les Prairies sont des régions qui bénéficient de taux de chômage inférieurs à la moyenne. se situe entre les deux avec un taux de chômage quelque peu supérieur à situation qui semble s'être renversée par la suite. La Colombie britannique cette province et les régions plus prospères s'est temporairement réduit, élevés. Le Québec vient au second rang; durant les années 1960, l'écart entre y voit que les provinces atlantiques ont connu les taux de chômage les plus du chômage pour les cinq régions économiques définies précédemment. On Cette évolution est présentée au graphique 11, où nous traçons les courbes mêmes structures interrégionales se sont maintenues durant cette période.

divers recensements depuis les cinquante dernières années révèlent que les prononcés et aussi durables que ceux des revenus. Les données puisées aux est le taux de chômage. Les écarts régionaux des taux de chômage sont aussi sur la capacité de production de l'économie. L'indicateur le plus courant mettant d'évaluer directement l'intensité des pressions que la demande exerce Nous avons remarqué précédemment qu'il n'existe pas de moyen per- qu'une nouvelle explication de ce phénomène semble nécessaire. duction serait à peu près continuellement la même dans tout le pays. À pre-

Ces mouvements étroitement parallèles des salaires et des prix peuvent être interprétés comme un indice du bon fonctionnement d'une économie de marché. Sans entraves formelles aux mouvements des marchandises, du capital ou du travail à l'intérieur du pays, on pourrait s'attendre à ce que les forces de la concurrence égalisent les pressions de la demande sur la capacité de production des différentes régions, et entraînent des mouvements similaires de prix et de salaires. Les variations enregistrées laisseraient supposer que ce mécanisme fonctionne si rapidement et efficacement que l'on observe peu de variation des taux de changement des prix et salaires. Une telle opinion suppose que la pression de la demande sur la capacité de pro-



⁵ Conseil général de l'industrie, *Vers des objectifs économiques et une stratégie de développement pour le Québec*, Montréal, avril 1970.
⁶ Cf. Thirsk, *op. cit.*, chap. IV.

Dans une certaine mesure, les disparités régionales semblent se maintenir tout autant à court terme qu'à long terme. Les taux de variation des salaires dans les différentes régions évoluent presque simultanément. Le graphique 10 montre l'évolution des salaires hebdomadaires moyens au cours des deux dernières décennies. Nous constatons la même évolution lorsqu'on examine d'autres mesures des salaires. La province de Québec semble être la seule exception, car l'écart des salaires avec l'Ontario paraît s'être rétréci depuis les années 1960. Même dans ce cas, cependant, l'ajustement fut assez limité et il se peut que tout récemment des forces économiques tendent à rétablir l'écart initial.

* Ensemble des industries.
SOURCES: (1) Statistique Canada. *Système des comptes nationaux et La main-d'œuvre*, (2) Statistique Canada. *Earning, Employment, and Hours*.

	Revenus per capita.....	Revenus gagnés par personne..	Moyenne hebdomadaire des salaires et traitements*	Gains horaires moyens pondérés*	
Région de l'Atlantique	1 854	1 470	90.56	2.20	
Québec	2 409	1 979	107.92	2.46	
Ontario	3 064	2 543	113.54	2.81	
Prairies	2 585	2 134	104.28	2.81	
Colombie-Britannique	2 823	2 316	120.76	3.42	

Structure des revenus régionaux, 1968
(en dollars)

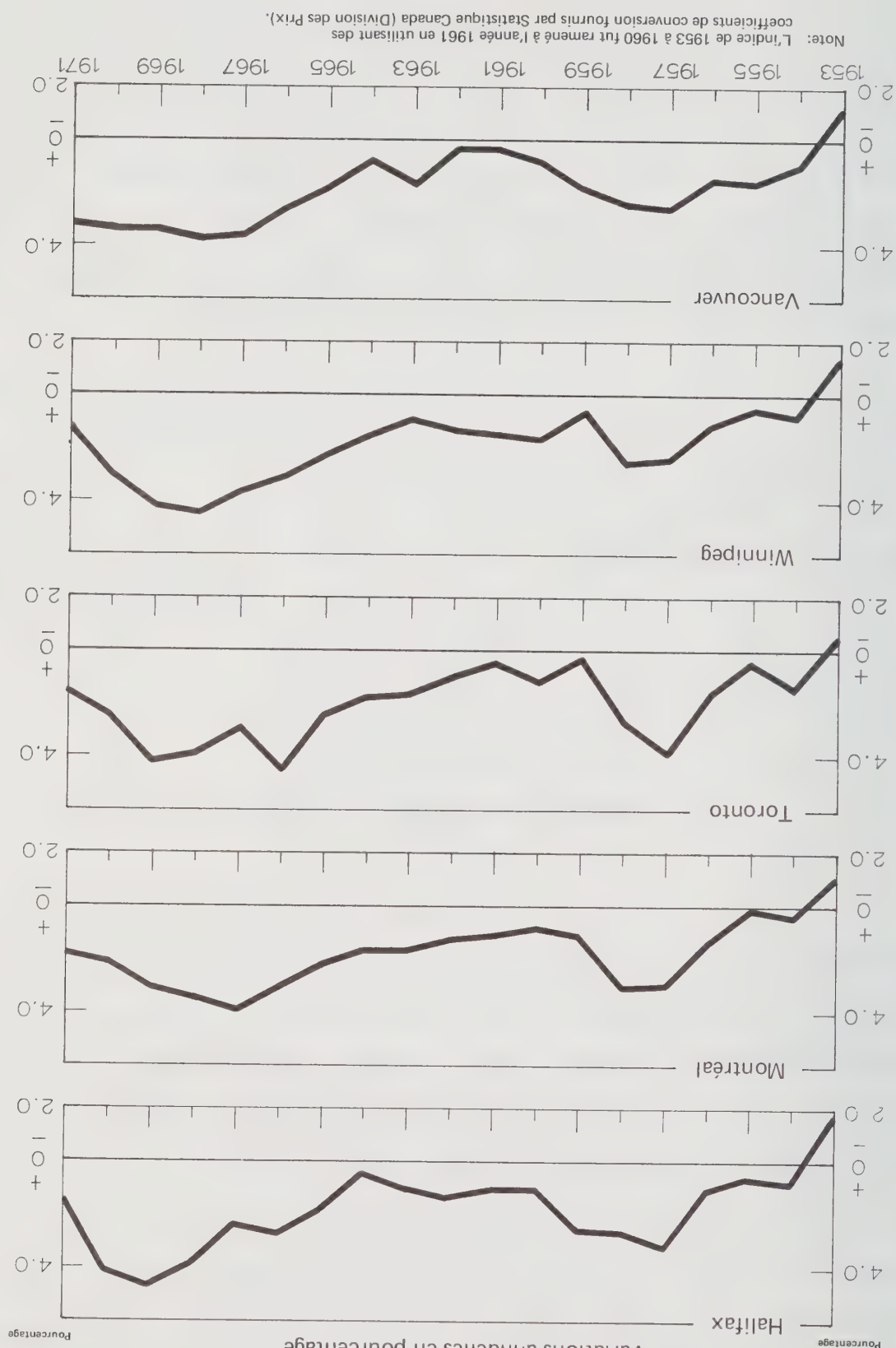
TABLEAU XXIII

Les données de 1968 apparaissent au tableau XXIII. Elles réfèrent spécifiquement à cette année-là; si une autre avait été choisie, cependant, la classification en fonction de l'importance relative aurait été à peu près la même. Nous remarquons que les disparités sont les plus fortes pour les revenus per capita et les plus faibles pour les salaires moyens, ce qui traduit les différences dans la proportion de la population qui travaille et dans les montants relatifs de revenus obtenus d'autres sources. Il est intéressant de constater que, malgré l'ampleur de ces disparités, elles masquent les différences intrarégionales, qui peuvent être aussi graves. Ainsi, au Québec, les revenus per capita sont deux fois plus élevés à Montréal que dans la Gaspésie⁵. Bien plus, même si ces disparités régionales semblent se manifester dans la plupart des industries ou des occupations, leur ampleur varie substantiellement et, dans certains cas, les schémas sont inversés. Ainsi, d'après les statistiques disponibles, les travailleurs des pâtes et papiers de Terre-Neuve sont les mieux rémunérés, bien que cette province ait les niveaux moyens de salaires et de revenus les plus bas. Tout comme les structures régionales globales, ces écarts particuliers se sont avérés très durables⁶.

Graphique 9

INDICES DES PRIX À LA CONSOMMATION POUR
LES VILLES PRINCIPALES

Variations annuelles en pourcentage



cherche assez vaste sur les aspects régionaux¹ et internationaux² de l'inflation, les deux types de relations restent inexplicables à bien des égards. Ainsi, nos arguments pourraient très bien être modifiés par une plus grande connaissance des facteurs en cause. Bien que nous ne croyons pas que l'on puisse être catégorique au sujet des conclusions obtenues, nous avons essayé de présenter le plus clairement possible notre position sur ces questions.

La Structure régionale

Il existe peu de désaccord sur la nature des disparités régionales au Canada. Les niveaux de revenus, de salaires et de chômage varient selon les différentes régions³ du pays. Ces disparités existent depuis longtemps et ne présentent guère de signes de changement. Par ailleurs, les taux de variations des prix, des salaires et du chômage dans les diverses régions sont étroitement reliés, même à court terme. Ainsi, les prix et les salaires ne manifestent pratiquement aucune tendance à réduire les disparités interrégionales du chômage.

On ne dispose pas d'indices régionaux de prix tout à fait comparables, mais les données disponibles montrent un parallélisme marqué des mouvements de prix. Le graphique 9 présente les tendances des indices de prix à la consommation pour plusieurs grandes villes. Il est évident qu'ils correspondent étroitement les uns aux autres même si ils ne sont pas entièrement comparables. L'examen des diverses composantes des indices⁴, et d'autres données relatives aux prix, révèle que cette correspondance est plus serrée pour les biens négociables entre les différentes régions, mais elle est également remarquable dans le cas des services et autres articles qui ne peuvent faire l'objet de telles transactions.

Il n'est pas surprenant que les prix des biens qui peuvent être facilement transportés entre les régions évoluent simultanément. Nous pourrions croire que les forces de la concurrence entraînent un tel résultat, bien que dans un tel cas les coûts de transport et de distribution puissent limiter l'influence de la concurrence qui relie les mouvements des prix. Cette correspondance est plus surprenante pour d'autres biens et services. Dans ce cas, le mouvement parallèle des prix semble largement causé par la similitude du mouvement des salaires, qui est une caractéristique très marquée de l'économie canadienne.

Les niveaux des revenus per capita, des revenus gagnés par personne, des salaires moyens hebdomadaires ou des gains horaires moyens ont généralement ment indiqué des différences substantielles et persistantes entre les régions.

¹ Cf. Thirsk, *op. cit.*

² Cf. Kelly; Scarfe; Taylor, Turnovsky et Wilson; Cragg, Nold.

³ Les régions correspondent habituellement à des unités ou à des regroupements d'unités politiques. On mentionne souvent cinq régions, soit les provinces atlantiques, le Québec, l'Ontario, les provinces des Prairies et la Colombie britannique. Un tel groupement ignore les différences importantes entre les diverses parties des régions, tel Montréal vis-à-vis le reste du Québec, ou bien l'Alberta vis-à-vis le reste de la région des Prairies.

⁴ Thirsk, *op. cit.*, chap. II.

chapitre cinq

LES ASPECTS INTERRÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX DE L'INFLATION CANADIENNE

Introduction

La majeure partie de l'analyse présentée dans les chapitres précédents a considéré l'économie canadienne comme une entité unique exerçant un assez bon contrôle sur tout ce qui se produit à l'intérieur de ses frontières. Nombre de remarques indiquent toutefois clairement que cette conception simplifie trop deux aspects importants, parce que l'inflation et le chômage affectent différemment les régions du Canada et parce que les développements dans d'autres pays, en particulier les États-Unis, ont évidemment un effet significatif sur les conditions économiques de notre pays.

Certains lieraient ces deux aspects de l'inflation canadienne, prétendant que le Canada n'est essentiellement qu'une région de l'économie nord-américaine et que toute augmentation des prix et des salaires au Canada s'explique principalement par des augmentations correspondantes aux États-Unis. Cela ressemble à ce qu'on peut dire de l'influence de l'économie canadienne sur une de ses régions. Ainsi, nous pouvons soutenir que l'inflation dans les provinces atlantiques suit celle du cœur industriel du Canada pour à peu près les mêmes raisons que l'inflation du centre du Canada suit celle des États-Unis. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous ne croyons pas que la dépendance de l'économie canadienne vis-à-vis des États-Unis soit ou ait besoin d'être aussi absolue que les Canadiens semblent le croire.

Ce chapitre contient une comparaison implicite entre les influences reliant les régions du Canada et celles qui relient le Canada et les États-Unis. Nous devons souligner tout d'abord que, même si la Commission entreprit une re-

possible d'atteindre actuellement au Canada ou aux États-Unis. Des changements d'attitudes et de méthodes en Amérique du Nord permettraient peut-être un chômage moyen moins élevé. On peut soutenir cependant, que nombre de raisons qui expliquent les taux de chômage plus bas en Europe et au Japon proviennent de particularités institutionnelles qui limitent l'efficacité en même temps que le chômage. Quoiqu'il en soit, l'existence de ces différences semble expliquer, en grande partie, les taux de chômage très différents qui prévalent dans les divers pays.

chômage à des taux moyens sensiblement inférieurs à ceux qu'il semble tudes et les méthodes différentes des autres pays leur aident à maintenir le Pour cette raison et d'autres, il est évident que les institutions, les atti-

prise familiale et ne soient donc pas comptés comme chômeurs. chances que ceux qui perdent leur emploi retournent travailler dans l'entre- d'organisation des affaires joue un rôle plus important, il y a plus de sous-emploi et une contraction du revenu. De plus, comme cette forme est pratiquement exclu, quoiqu'on observe de temps à autre un important aux taux de changement de l'emploi. Dans de telles entreprises, le chômage sensiblement plus grand dans l'économie, renforce ces différences tenant particulièrement dans les secteurs agricole et commercial, joue un rôle Le fait que, dans beaucoup d'autres pays, la petite entreprise familiale, autre.

tendance beaucoup moins forte à quitter un emploi pour en chercher un de loyauté de la main-d'œuvre envers des employeurs particuliers et une employeurs à congédier des employés correspondent une plus forte tradition dispose pas d'informations fiables, qu'à cette plus grande hésitation des de tels programmes ne font que commencer. Il semble probable, quoiqu'on ne impliqués sont mieux organisés et peut-être plus efficaces qu'au Canada, où doivent recevoir un préavis. Les programmes de reclassement des travailleurs pied sont prévues sur une grande échelle, des agences gouvernementales élevés ailleurs qu'au Canada. Dans de nombreux cas, lorsque des mises à forme de montants que les employeurs doivent payer, montants souvent plus cette tradition sont renforcés par des sanctions contre les licenciements, sous d'emploi y semble virtuellement garantie jusqu'à la retraite. Les effets de probablement au Japon que cette attitude est la plus répandue; la sécurité que pourraient justifier les changements des conditions du marché. C'est tion sociale d'essayer d'éviter les mises à pied temporaires ou définitives Les employeurs sentent apparemment beaucoup plus la pression ou l'obligation ne s'applique pas seulement aux jeunes, mais aussi aux autres catégories. La meilleure performance des autres pays en ce qui concerne le chômage employeur.

tion plus permanente qui leur plaise et qu'ils donnent satisfaction à leur à « papillonner » d'un emploi à un autre jusqu'à ce qu'ils trouvent une position main-d'œuvre sont moins susceptibles de passer des périodes considérables qui caractérisent le Canada; dans ces pays, les nouveaux arrivants dans la les taux de chômage des jeunes travailleurs sont beaucoup plus bas que ceux plupart des autres pays, à l'exception remarquable des États-Unis et de l'Italie, immédiat dans des occupations permanentes. Quoi qu'il en soit, dans la répugnance à la spécialisation hâtive des jeunes au travail et à leur placement courante. En Amérique du Nord, au contraire, on semble avoir une forte tion, ou leur trouver un emploi permanent, semble y être une pratique très quittent l'école dans les programmes d'apprentissage ou de stages de formation, ou leur trouver un emploi permanent, semble y être une pratique très

Comparaisons avec le taux de chômage d'autres pays

Les taux de chômage canadiens sont parmi les plus élevés au monde. Parmi les grands pays industriels qu'on compare habituellement, seuls les Etats-Unis et, parfois l'Italie, s'approchent des taux enregistrés au Canada. Malheureusement, comparer directement les taux de chômage de divers pays s'avère difficile à cause des différentes méthodes de cueillette des données. Même les pays qui recourent aux sondages auprès des ménages pour les calculs se servent de concepts, de définitions et de méthodes différents pour rassembler les données; de telles différences introduisent dans les données un élément dont on ne peut évaluer précisément l'importance et qui empêche des comparaisons valables. D'autres pays se fondent sur d'autres sources de renseignements pour établir leurs statistiques, ce qui rend les comparaisons encore plus difficiles.

On a tenté d'ajuster les données du chômage de plusieurs pays afin de pouvoir élaborer des comparaisons assez valables. Le succès de ces tentatives est très discutable, quoiqu'il soit probable que les données ajustées soient plus comparables que les données originales. Le tableau XXII illustre une de ces tentatives.

TABLEAU XXII

Taux de chômage dans divers pays, ajustés par rapport aux méthodes américaines

	Etats- Unis	Grande- Bretagne	France	Italie	All. de l'Ouest	Suède	Japon
1960.....	7.0	2.3	2.2	4.3	0.8	n.d.	1.7
1961.....	7.1	2.1	1.9	3.7	0.5	1.5	1.5
1962.....	5.9	3.0	1.9	3.2	0.4	1.5	1.3
1963.....	5.5	3.8	1.9	2.7	0.5	1.7	1.3
1964.....	4.7	5.2	2.6	3.0	0.3	1.5	1.2
1965.....	3.9	4.5	2.3	4.0	0.3	1.2	1.2
1966.....	3.6	3.8	2.4	4.3	0.3	1.6	1.4
1967.....	4.1	3.8	2.3	3.8	1.0	2.1	1.3
1968.....	4.8	3.6	2.7	3.8	1.2	2.2	1.2
1969.....	4.7	3.5	2.1	3.7	0.8	1.9	1.1
1970.....	5.9	4.9	2.2	3.4	0.5	1.5	1.2
1971.....	6.4	5.9	2.7	3.4	0.7	2.6	1.3

Source: *Monthly Labor Review*, U.S. Dept. of Labor, juin 1972.

En dehors de toute disparité dans les techniques de mesure, d'importantes différences de structure économique et sociale contribuent à expliquer pour-quoi les pays européens semblent être capables de maintenir des taux de chômage moyens très inférieurs à ceux des pays nord-américains. La première différence est liée à la façon dont les jeunes passent habituellement de l'école à un emploi permanent. La transition semble beaucoup plus facile en Europe qu'en Amérique du Nord, et elle donne lieu à beaucoup moins de chômage temporaire parmi les jeunes. Le système d'éducation semble attacher beau-

²¹ Cf. Cragg, *op. cit.*, chap. V.

et le flux des emplois disponibles. Il en résulte des taux de chômage typiquement plus bas en Ontario. Mais même l'Ontario fait face à des problèmes particuliers tenant au chômage des jeunes et à la saisonnalité de l'emploi. Ainsi, alors qu'à un taux de chômage global de 5 pour cent correspond un taux de chômage d'environ 3.6 pour cent en Ontario, le taux de chômage qui en résulte pour les travailleurs de plus de 25 ans n'est que de 2.6 pour cent. Enfin, comme l'indique la dernière ligne du tableau XXI, ceci produit un taux de chômage de seulement 1.8 pour cent en septembre.

Il est évident que la persistance de différences régionales marquées du chômage est sous-jacente au taux de chômage moyen relativement élevé qu'a connu le Canada depuis le début des années 1950. Nous étudierons les causes de ces disparités au prochain chapitre. Les problèmes du chômage régional et du chômage des jeunes comptent parmi les principales raisons pour lesquelles, à des taux de chômage globaux aussi élevés, apparaissent des signes de demande excédentaire pour la main-d'œuvre—particulièrement une tendance à l'accélération du taux d'accroissement des salaires. Si tous les marchés du travail fonctionnaient aussi efficacement que dans le cas des personnes âgées de plus de 24 ans en Ontario, l'économie pourrait, semble-t-il, fonctionner de façon soutenue à des taux de chômage globaux beaucoup plus bas. À l'inverse, il est moins surprenant que le taux de chômage global moyen maintenu depuis le début des années 1950 ait été aussi élevé que 5 pour cent lorsqu'on considère le faible niveau de chômage que cela implique pour le marché du travail en Ontario, particulièrement en septembre quand la tension saisonnière atteint son sommet.

Un taux de chômage plus élevé ne signifie pas seulement qu'il y a plus de travailleurs en chômage. Cela implique également des périodes de chômage plus longues pour ceux qui n'ont pas de travail. La durée réelle de ces périodes est très incertaine, mais on estime parfois qu'en moyenne, un individu qui devient chômeur peut s'attendre à le demeurer environ 3 mois lorsque le taux de chômage est de 4 pour cent. Lorsqu'il est de 5 pour cent, la durée de chômage moyenne est vraisemblablement de 3 mois et demi, et de 4 mois lorsqu'il dépasse 6 pour cent²¹.

Ces données surestiment probablement la durée moyenne du chômage pour deux raisons : premièrement, beaucoup restent chômeurs trop peu de temps pour être recensés par l'enquête mensuelle; or les calculs ne s'appliquent qu'à ceux qui sont enregistrés comme chômeurs. De plus, l'enquête peut très bien compter comme chômeurs des gens qui, en fait, ne pourraient ou ne voudraient accepter aucun des emplois qui seraient disponibles. Ce genre de chômage tendrait à être de très longue durée; il pourrait ainsi donner une idée très peu représentative de la durée moyenne de chômage à laquelle peuvent s'attendre ceux qui cherchent un emploi. Cependant, quoiqu'elle soit moyenne de chômage soit presque certainement surestimée, il est peu probable qu'un biais semblable se retrouve dans l'estimation de l'allongement de cette durée lorsque le taux de chômage global augmente.

Comme nous le verrons au prochain chapitre, le marché du travail de l'Ontario est indubitablement plus efficace que celui des autres parties du pays lorsqu'il s'agit d'équilibrer le flux des personnes en quête d'un emploi

*Taux estimés de chômage réel, non désaisonnalisés.
SOURCE: calculs de régression effectués par la Commission des prix et des revenus, à partir des données de l'enquête sur la main-d'œuvre.

Taux canadien			
4%	5%	6%	
Variations régionales estimées des taux de chômage désaisonnalisés			
Région Atlantique			
Hommes.....	6.3	7.9	9.4
Femmes.....	3.7	4.0	4.3
Québec			
Hommes.....	6.2	7.7	9.1
Femmes.....	4.6	5.2	5.9
Ontario			
Hommes.....	2.7	3.7	4.7
Femmes.....	3.1	3.5	3.9
Prairies			
Hommes.....	2.9	3.6	4.4
Femmes.....	2.6	2.9	3.2
Colombie britannique			
Hommes.....	5.5	7.0	8.9
Femmes.....	4.7	5.2	5.8
Ontario			
25 ans et plus.....	2.0	2.6	3.3
25 ans et plus en septembre.....	1.3*	1.8*	2.4*

TABLEAU XXI

La diversité de l'expérience vécue par les différents groupes apparaît encore plus sur une base régionale. Non seulement les régions de l'est du pays enregistrent-elles en tout temps un chômage plus élevé, mais encore la proportion de la main-d'œuvre en chômage s'accroît plus rapidement dans ces régions que dans d'autres lorsque le taux global de chômage augmente. Le tableau XXI, basé sur l'expérience des dix-sept dernières années, illustre ce phénomène.

SOURCE: calculs de la Commission des prix et des revenus à partir de l'enquête sur la main-d'œuvre, et des travaux de Cragg, *op. cit.*

Taux de chômage des hommes de 25 à 44 ans			
3%	4%	5%	6%
Hommes de 12 à 24 ans.....			
7.2	9.0	10.8	12.6
Hommes de 25 ans et plus.....			
3.0	3.9	4.9	5.8
Femmes de 14 à 24 ans.....			
5.6	6.3	7.0	7.7
Femmes de 25 ans et plus.....			
2.2	2.4	2.7	3.0
Total.....			
3.7	4.6	5.5	6.4

Structure estimée des taux de chômage en fonction du taux de chômage des hommes âgés de 25 à 44 ans

TABLEAU XX

tion à la main-d'œuvre des femmes d'âge mûr, dont le taux de chômage est exceptionnellement faible, fut compensée par une proportion plus forte de jeunes dans la population et par une certaine hausse du taux de chômage moyen pour les femmes d'âge mûr. Ainsi, bien qu'il y eut des changements dans l'importance numérique relative des différents groupes, ces variations ne semblent pas s'être soldées par un effet marqué sur l'évolution du niveau de chômage global parce que ces fluctuations se sont contre-

balancées²⁰.

TABLEAU XIX

Les effets des changements de la composition de la main-d'œuvre et de la population sur le taux de chômage

Taux de chômage basé sur la composition de la main-d'œuvre en 1969		Taux de chômage actuel		Taux de chômage basé sur la composition de la population en 1969	
Taux de chômage basé sur la composition de la main-d'œuvre en 1969	Taux de chômage basé sur la population en 1969	Taux de chômage basé sur la composition de la main-d'œuvre en 1969	Taux de chômage basé sur la population en 1969	Taux de chômage basé sur la composition de la main-d'œuvre en 1969	Taux de chômage basé sur la population en 1969
1956.....	3.4	3.3	3.6	1956.....	3.6
1961.....	7.1	7.0	7.4	1961.....	7.4
1966.....	3.6	3.6	3.6	1966.....	3.6
1969.....	4.7	4.7	4.7	1969.....	4.7

SOURCE: calculs de la Commission des prix et revenus fondés sur les données de l'enquête sur la main-d'œuvre.

Les fluctuations cycliques du chômage

Les taux de chômage de tous les groupes tendent à fluctuer en accord avec le taux de chômage global. Un taux de chômage plus élevé tend à frapper tous les groupes que comprend la main-d'œuvre, et toutes les régions du pays, mais l'impact est différent selon les groupes. Il en résulte que les caractéristiques du chômage se modifient alors que le niveau de chômage global augmente.

Les accroissements du pourcentage de la main-d'œuvre en chômage ont un effet disproportionné sur le taux de chômage des jeunes hommes. Ce groupe tend déjà à enregistrer, et de beaucoup, les plus forts taux de chômage. D'autre part, un accroissement du taux de chômage global affecte moins que proportionnellement les femmes, particulièrement celles de plus de 25 ans. Dans le tableau XX, on a estimé, pour les autres groupes, les taux de chômage qui ont normalement accompagné divers niveaux du taux de chômage désaisonnalisé des hommes âgés de 25 à 44 ans.

²⁰ On prétend parfois que la question pertinente est de savoir quels seraient les taux de chômage si la proportion des hommes dans la force de l'âge, c'est-à-dire entre 25 et 54 ans ou, dans certains cas, 25 et 44 ans demeurait constante. Ces résultats obtenus par simulation (Cf. Cragg, *op. cit.*, chap. V) indiquent que le taux aurait baissé de 1953 jusqu'au début des années 1960 et qu'il aurait augmenté subseqüemment.

eu des changements profonds dans la composition de l'emploi et de la main-d'œuvre. Certains proviennent des tendances démographiques, telle que la plus forte proportion des jeunes gens dans la population. D'autres reflètent des changements dans les attitudes sociales et économiques, telle l'augmentation de la participation des femmes à la main-d'œuvre et au travail.

Le tableau XVIII résume les changements de la population et de la main-d'œuvre. Le problème consiste à déterminer si ces modifications ont eu un effet substantiel sur la signification du taux de chômage depuis 1950. Si on calculait les taux de chômage globaux en considérant comme donnés les taux de chômage de chacune des sous-catégories et comme constante la pondération de chacun de ces sous-groupes de la population ou de la main-d'œuvre totales durant la période étudiée, afin d'éliminer l'effet des variations de composition, les taux globaux différencieraient-ils grandement de ceux qui furent effectivement enregistrés dans le passé? La réponse semble négative pour le Canada, même si des calculs semblables pour les États-Unis indiquent des différences substantielles¹⁹.

TABLEAU XVIII

Changements dans la composition de la main-d'œuvre et de l'emploi

(En pourcentage du total pour chaque groupe)

(Moyennes annuelles de données mensuelles)

	Population			Main-d'œuvre			Chômage		
	1953	1964	1969	1953	1964	1969	1953	1964	1969
Hommes 14-24 ans.....	11.3	13.1	14.5	14.9	13.6	14.8	29.1	28.3	29.1
Hommes 25 ans et plus.....	38.6	36.6	35.2	63.0	58.0	53.4	59.0	53.0	46.0
Femmes 14-24 ans.....	11.7	12.8	13.8	8.7	9.2	10.7	6.8	10.4	14.0
Femmes 25 ans et plus.....	38.4	37.5	36.5	13.4	19.2	21.1	5.1	8.3	10.9

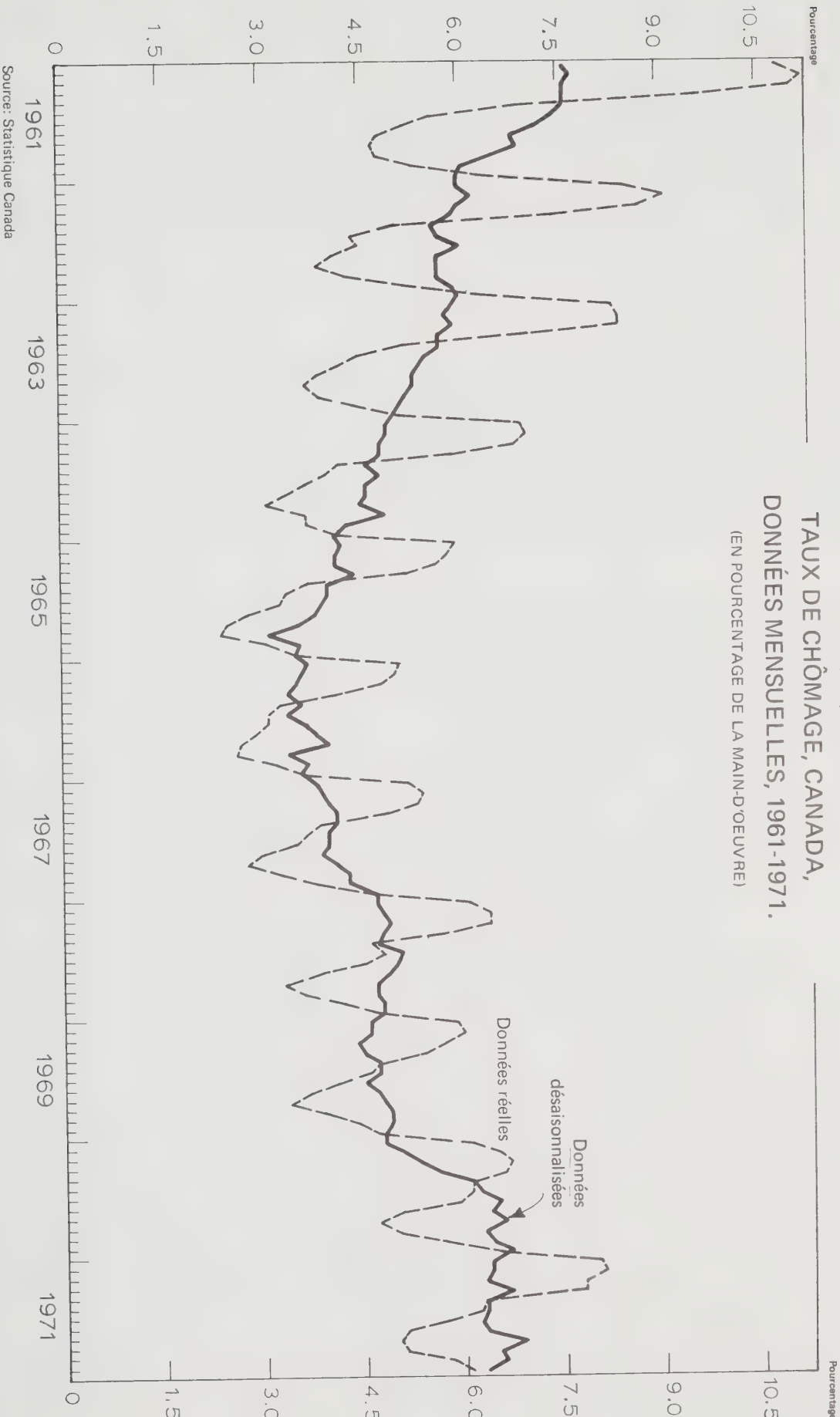
(La somme des colonnes peut ne pas éгалer 100, les données étant indiquées en chiffres ronds)
 SOURCE: calculs de la Commission des prix et des revenus, fondés sur l'enquête sur la main-d'œuvre.

Le tableau XIX compare le taux de chômage au Canada pour différentes années en fonction de deux hypothèses: premièrement, nous supposons que la composition de la main-d'œuvre est demeurée constante au cours des années, et deuxièmement, que la composition de la population dont émane la main-d'œuvre est demeurée elle aussi la même. L'année 1969 sert à déterminer la composition de base aux fins de la comparaison. Pour les deux hypothèses, les taux de chômage de chacun des groupes pour l'année indiquée sont considérés comme donnés. Les taux de participation réels sont utilisés pour la deuxième série de calculs. On peut voir que l'augmentation de la participa-

¹⁹ Cf. G. A. Perry, «Changing Labor Market and Inflation», Brookings Papers on Economic Activity No. 3, Washington: Brookings Institution, 1970.

Graphique 8

TAUX DE CHÔMAGE, CANADA,
DONNÉES MENSUELLES, 1961-1971.
(EN POURCENTAGE DE LA MAIN-D'OEUVRE)



Source: Statistique Canada

L'expérience caractéristique du chômage de diverses sous-catégories de la main-d'œuvre varie amplement. Les jeunes gens, par exemple, ont continuellement connu des taux de chômage beaucoup plus élevés que ceux des autres groupes. Les taux de chômage, pour les femmes d'âge mûr, ont toujours été relativement faibles. Depuis les quelque vingt dernières années, il y a

Evolution de la composition de la main-d'œuvre

Il pourrait sembler évident que ceci a amélioré la situation fondamentale du chômage, mais les changements qui se sont produits sont plus difficiles à saisir. Bien que le problème du chômage hivernal se soit atténué, la plus grande proportion de jeunes dans la main-d'œuvre et la proportion plus élevée de jeunes gens qui poursuivent leurs études et qui recherchent des emplois temporaires ont créé des problèmes d'emploi durant les mois d'été¹⁸.

Le graphique 8 permet de constater une diminution du facteur saisonnier incorporé dans le taux de chômage, car les taux actuels non désaisonnalisés pour l'hiver sont inférieurs par rapport aux taux annuels prévalant il y a dix ou quinze ans. Plusieurs facteurs ont entraîné cet état de fait. Premièrement, il y a eu une baisse relative de l'emploi dans les industries très saisonnières et à l'intérieur desquelles beaucoup d'ouvriers appartenant d'une manière permanente à la main-d'œuvre cherchent des emplois saisonniers et sont soumis à des mises à pied saisonnières. Deuxièmement, le caractère saisonnier de certaines de ces industries fut atténué, particulièrement dans la construction, où les programmes de travaux d'hiver semblent avoir d'abord entraîné des changements techniques permanents qui réduisirent les fluctuations saisonnières de l'emploi. Troisièmement, certains programmes de formation de main-d'œuvre sont destinés à réduire les variations saisonnières; en autant qu'ils fournissent du travail à ceux qui seraient autrement en chômage, ou dont les emplois sont occupés par des travailleurs qui seraient eux aussi en chômage, ces programmes tendent donc à réduire le chômage durant les pires mois de l'année. L'utilisation de ces programmes peut avoir pour effet une réduction du taux de chômage allant jusqu'à 0.5 pour cent¹⁷.

Le degré d'indépendance entre la saisonnalité de l'emploi et la participation à la main-d'œuvre n'est pas évident. L'une et l'autre se complètent dans une large mesure. En autant que l'on doive prendre pour acquis la saisonnalité de la participation à la main-d'œuvre, on peut prétendre que cette caractéristique de l'emploi contribue à maintenir le chômage à un niveau plus bas, et qu'une grande partie du facteur saisonnier dans l'emploi dépend des fluctuations saisonnières dans la disponibilité de la main-d'œuvre. Par ailleurs, s'il n'y avait pas d'emplois saisonniers disponibles, il y aurait très probablement moins de participants saisonniers à la main-d'œuvre.

¹⁷ Cf. R. R. Kerton, *Une évaluation des politiques de la main-d'œuvre au Canada*, étude préparée pour la Commission des prix et revenus.

¹⁸ Ce sujet est examiné plus longuement dans Cragg, *op. cit.*

¹⁶ Il est intéressant de constater que les récents programmes élaborés pour résoudre le problème du chômage saisonnier visent les deux catégories de chômage. Le Programme Perspectives-Jeunesse s'attaque à l'un, et les programmes de Formation de la Main-d'œuvre et d'Initiatives Locales, à l'autre.

La saisonnalité contribue aussi au chômage à cause de la nécessité, pour certains travailleurs, dont la participation à la main-d'œuvre est saisonnière, d'obtenir un emploi. Ceci requiert évidemment une recherche des emplois disponibles, recherche qui n'est pas toujours fructueuse, immédiatement ou même pendant la période pour laquelle le travail est désiré. Ainsi nous pouvons conclure que la saisonnalité de la participation à la main-d'œuvre contribue au chômage¹⁶.

Il est probable que les facteurs saisonniers augmentent le niveau moyen de chômage au Canada. Ceci peut s'expliquer de deux manières assez différentes. Premièrement, certains ouvriers, bien qu'appartenant à la main-d'œuvre presque toute l'année, n'occupent que des emplois saisonniers. Lorsque ces emplois se terminent, ces travailleurs subissent une période de chômage qui n'existerait pas si leurs emplois étaient permanents. Ce facteur saisonnier affecte surtout le taux de chômage des hommes de plus de 25 ans. Le tableau XVII montre que la saisonnalité de l'emploi des hommes adultes surpasse de beaucoup la variation saisonnière de la participation de ce groupe à la main-d'œuvre. Si le caractère saisonnier de leur emploi pouvait être diminué, le taux de chômage moyen baisserait.

Il faut tenir compte de ces variations saisonnières normales lorsque l'on essaie de dégager les tendances du chômage à l'aide des données mensuelles. Habituellement, pour inclure ces facteurs, on utilise les taux de chômage désaisonnalisés. L'ajustement d'une série de données pour tenir compte des facteurs saisonniers est une technique statistique permettant d'estimer la variation saisonnière d'une série et de comparer les résultats obtenus pour les différents mois. Ces résultats représentent néanmoins la moyenne annuelle. Si le facteur saisonnier contribue au chômage subi durant l'année, le taux de chômage désaisonnalisé sera supérieur à celui qui existerait en l'absence de variations saisonnières.

La saisonnalité de l'emploi et de la main-d'œuvre entraîne un chômage saisonnier en autant que les personnes à la recherche d'un emploi saisonnier ne puissent en trouver un et que l'emploi se termine à cause des facteurs saisonniers sans que le besoin d'un emploi soit disparu. Les variations saisonnières du chômage qui en résultent sont très accentuées, comme l'illustre le graphique 8, qui indique les taux de chômage mensuels pour la décennie 1960.

Quoi qu'il en soit, les chiffres sont éloquentes. Ils indiquent qu'environ 11 pour cent des emplois sont saisonniers, et que plus de 9 pour cent des travailleurs participent à la main-d'œuvre de façon saisonnière. Ce caractère saisonnier est particulièrement frappant chez les jeunes, dont beaucoup sont normalement écoliers ou étudiants, mais il est aussi très marqué chez les travailleurs âgés de 25 ans et plus.

La saisonnalité de la participation à la main-d'œuvre est largement liée à l'année scolaire; on observe cependant des variations saisonnières non négligeables pour toutes les catégories d'âges. La saisonnalité de l'emploi est en grande partie parallèle à celle de la main-d'œuvre. Toutefois, les écarts résiduels sont suffisamment marqués pour entraîner d'importantes fluctuations saisonnières du niveau de chômage. Exprimées en pourcentage, les variations saisonnières du chômage sont beaucoup plus fortes que celles de l'emploi ou de la main-d'œuvre, même si, par rapport au nombre de personnes en cause, elles sont beaucoup plus faibles.

Afin de mesurer le champ normal de variation saisonnière de ces données, il est utile de comparer le nombre de ceux qui étaient employés ou appartenaient à la main-d'œuvre au niveau saisonnier normalement le plus élevé avec le nombre correspondant au niveau saisonnier le plus bas. Point n'est besoin de dire que l'ampleur, le moment et l'intensité des fluctuations saisonnières varient d'année en année et ne peuvent être mesurés par la simple étude des données brutes. Selon les estimations de la Commission, basées sur la répartition, par âge et par sexe, des données disponibles pour la période 1953-1970, les grands écarts indiqués dans le tableau XVII seraient caractéristiques des écarts entre les niveaux saisonniers maximal et minimal—exprimés en pourcentage du maximum¹⁵. Bien que les méthodes de calcul utilisées tiennent compte de différentes évolutions saisonnières selon les catégories d'âge et de sexe, les résultats ne montrent pas l'ampleur du phénomène. Certains de ceux qui étaient employés ou appartenaient à la main-d'œuvre au niveau saisonnier le plus bas occupaient probablement des emplois saisonniers ou étaient susceptibles de quitter ultérieurement la main-d'œuvre pour des causes saisonnières.

TABLEAU XVII

Saisonnalité de l'emploi et de la main-d'œuvre
(Évaluation des écarts entre les maxima et les minima saisonniers, exprimés en pourcentage des maxima)*

	Emploi	Main-d'œuvre
Hommes		
14 à 24 ans.....	29.8	27.4
25 ans et plus.....	5.6	1.9
Femmes		
14 à 24 ans.....	17.9	21.7
25 ans et plus.....	5.8	5.5
Total.....	11.0	9.4

* Calculé en supposant un taux de chômage désaisonnalisé constant de 4.7 pour cent pendant toute l'année 1969.
SOURCE: compilations effectuées par la Commission à partir des données de l'enquête sur la main-d'œuvre.

¹⁵ On trouvera une description détaillée de ces calculs dans Cragg, *op. cit.*, chap. IV.

Quelle que soit sa tendance fondamentale, le niveau de chômage au Canada connaît, de manière caractéristique, des fluctuations prononcées. Celles-ci ont un caractère saisonnier très marqué, qui résulte des variations saisonnières très importantes des effectifs de la main-d'œuvre et du nombre de personnes employées. Du fait du climat canadien, de nombreux types d'activités économiques deviennent beaucoup moins praticables ou attrayants à certains moments.

Les variations saisonnières de la main-d'œuvre, de l'emploi et du chômage

De cette étude du chômage se dégage surtout l'impression d'une très grande diversité des taux de chômage caractéristiques de différentes catégories. Les causes de cette diversité sont nombreuses et variées. Le chômage affecte essentiellement les jeunes, ceux dont le niveau d'éducation est faible, les célibataires, les habitants des régions de l'est du pays et les travailleurs habituellement employés dans les industries forestières et la construction. Certaines de ces disparités de chômage traduisent des attitudes et des comportements différents vis-à-vis de la nécessité de garder un emploi. D'autres reflètent le caractère saisonnier ou intermittent de la demande pour la main-d'œuvre dans certaines industries ou catégories d'emploi. D'autres encore résultent du fait que beaucoup d'employeurs s'efforcent d'assurer une plus grande sécurité d'emploi à leurs travailleurs les plus expérimentés, les plus anciens et les mieux qualifiés.

SOURCE: Statistique Canada, <i>La main-d'œuvre</i> .			
Part de la main-d'œuvre de la catégorie dans la main-d'œuvre totale	Part du chômage de la catégorie dans le chômage total	Taux régional de chômage de la catégorie de main-d'œuvre (pour cent)	Part de la main-d'œuvre de la catégorie dans la main-d'œuvre totale (pour cent)
Hommes	Provinces atlantiques.....	8.6	5.8
	Québec.....	7.0	19.8
	Ontario.....	3.4	25.1
	Prairies.....	3.2	11.6
	C.b.	5.9	6.8
Femmes	Provinces atlantiques.....	3.5	2.4
	Québec.....	4.2	8.4
	Ontario.....	2.9	11.9
	Prairies.....	2.2	5.1
	C.b.	4.6	3.1

TABLEAU XVI

Répartition régionale du chômage

(Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

classifiés. En dépit de ces limitations, la classification qui figure au tableau XV a au moins une valeur indicative. Des taux de chômage considérablement élevés prévalent dans deux industries à caractère saisonnier très marqué, à savoir les industries forestières et la construction. Si les travailleurs de l'industrie forestière ne représentent qu'une très petite partie de la main-d'œuvre, l'industrie de la construction, secteur beaucoup plus important, compte pour une très forte proportion du chômage—en fait, plus du double de sa part dans la main-d'œuvre.

TABLEAU XV

Répartition du chômage et de la main-d'œuvre par groupes d'industries*
(Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

Part de la main-d'œuvre de la catégorie dans la main- d'œuvre totale	Part du chômage de la catégorie dans le chômage total	Taux de chômage de la catégorie de main-d'œuvre	Industries forestières	Industries minières	Industries manufacturières	Construction	Transports, communications et autres	services publics	Commerce	Finance
(pour cent)	(pour cent)	(pour cent)	18.6	4.4	4.3	11.7	4.2	3.1	1.7	2.3
			7.4	2.3	32.8	26.4	12.1	16.7	6.7	26.1
			2.0	2.6	37.5	11.1	14.1			

* On ne tient pas compte des chômeurs qui ne peuvent être classés par industrie.
Source: calculs effectués par la Commission d'après les données de *La main-d'œuvre*.

Enfin, comme l'indique le tableau XVI, il existe également des différences marquées dans les structures de chômage caractéristiques des diverses régions. On remarquera que les taux de chômage sont plus élevés dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Colombie britannique. Les disparités régionales sont particulièrement prononcées en ce qui concerne la main-d'œuvre masculine; toutefois, ici encore, il est possible que la rareté des emplois offerts à la main-d'œuvre féminine se traduise par leur exclusion de la main-d'œuvre plutôt que par leur inclusion dans les rangs des chômeurs. Comme on peut le voir dans le tableau XVI, c'est en Ontario que les femmes représentent le plus fort pourcentage de la main-d'œuvre; cette province est suivie, en ordre décroissant, de la Colombie britannique, des provinces des Prairies, du Québec et des provinces atlantiques.

Les disparités régionales marquées sont depuis longtemps caractéristiques du chômage au Canada. L'étude de la nature et de l'origine de ces écarts persistants fait l'objet du chapitre suivant.

¹³ Cf. *La main-d'œuvre*, février 1972, p. 43. Une famille est « un groupe de deux personnes et plus qui vivent ensemble dans le même logement et qui sont apparentées par le sang, le mariage ou l'adoption ». Le chef de famille est généralement défini comme la personne qui est le principal soutien de la famille. Cependant, dans le cas des familles composées de l'époux et de l'épouse (avec ou sans enfants non mariés), l'époux est toujours désigné comme chef de famille.

¹⁴ Les questions à ce sujet n'étaient posées qu'une fois l'an, au cours de l'un de ces deux mois. Apparemment, elles ne l'ont pas été en 1968, et cette année ne figure donc pas dans les calculs.

Le chômage varie également beaucoup d'une industrie à l'autre. Les données disponibles sont basées sur l'industrie du dernier emploi; les individus qui ont travaillé dans une industrie de manière occasionnelle mais qui sont liés de façon plus permanente à une autre industrie seront donc vraisemblablement sujets à une classification incorrecte, tandis que ceux qui se joignent aux rangs de la main-d'œuvre pour la première fois ne peuvent être

SOURCE: calculs effectués par la Commission d'après des compilations inédites de l'enquête sur la main-d'œuvre.

Part de la catégorie dans le total	Main- d'œuvre	Chômage	Taux de chômage de la catégorie de main-d'œuvre		Population
			(pour cent)	(pour cent)	
Sans éducation.....	17.4	1.5	0.5	1.1	17.3
Elémentaire.....	12.2	30.5	14.4	17.7	35.9
Elémentaire complet.....	6.8	21.2	17.9	17.6	17.6
Secondaire.....	5.6	32.4	33.6	6.1	6.1
Secondaire complet.....	3.1	11.3	21.2	4.3	4.3
Université.....	2.0	2.1	6.1		
Diplôme universitaire.....	0.9	1.0	6.3		

Répartition du chômage selon le niveau d'éducation
(Moyennes des données disponibles, 1965-1970)

TABLEAU XIV

Enfin, il convient de remarquer qu'au cours de la période 1965-1970, 40 pour cent des chômeurs étaient des chefs de famille¹³, tandis que 9 pour cent n'étaient pas membres d'une unité familiale. Parmi celles affectées dans une certaine mesure par le chômage, 37 pour cent des familles n'avaient aucun de leurs membres au travail, alors que dans le cas des autres 63 pour cent, au moins un était employé.

Le niveau d'éducation des travailleurs affecte aussi les taux de chômage. Les disparités sont résumées dans le tableau XIV. Il conviendrait de remarquer que les données concernent janvier et février¹⁴, mois pour lesquels le chômage est élevé et la participation à la main-d'œuvre faible. L'aspect plus intéressant est la tendance marquée des taux de chômage à être beaucoup plus élevés pour les catégories de travailleurs à faible niveau d'éducation.

SOURCE : calculs effectués par la Commission sur la base de données inédites de l'enquête sur la main-d'œuvre.

Population.....	64.8	(pour cent)
Main-d'œuvre.....	74.1	
Chômage.....	51.1	
	63.5	(pour cent)
	54.2	
	36.7	

Part des hommes mariés dans le total
Part des femmes mariées dans le total
chaque catégorie
chaque catégorie

(Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

TABLEAU XIII

Situation matrimoniale et chômage

remarquera que, bien qu'ils représentent près de 75 pour cent de la main-d'œuvre masculine, la part des hommes mariés dans le chômage masculin ne dépasse guère 50 pour cent. De même, et de manière tout aussi prononcée, les femmes mariées, qui représentent 64 pour cent de la main-d'œuvre féminine, ne comptent que pour 37 pour cent du chômage féminin.

SOURCE : calculs effectués par la Commission à partir de données détaillées non publiées de l'enquête sur la main-d'œuvre.

Hommes			
Catégorie			
14-19 ans.....	11.9	15.4	5.9
20-24 ans.....	7.3	13.8	8.6
25-54 ans.....	3.8	36.7	43.9
55 ans et plus.....	4.8	11.2	10.7
Total.....	5.1	77.1	69.1
Femmes			
Catégorie			
14-19 ans.....	8.3	8.3	4.5
20-24 ans.....	3.7	4.8	5.8
25-54 ans.....	2.2	8.3	17.1
55 ans et plus.....	1.9	1.4	3.5
Total.....	3.3	22.8	30.9

Part de la main-d'œuvre dans la catégorie de la catégorie	Part du chômage de la catégorie dans le chômage total	Part de la main-d'œuvre totale
Taux de chômage par catégorie de main-d'œuvre	chômage total	
(pour cent)	(pour cent)	(pour cent)

(Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

TABLEAU XII

Répartition du chômage et de la main-d'œuvre, par âge et par sexe

¹² Il est intéressant de remarquer qu'aux Etats-Unis, où les questions majeures sont d'ordre quelque peu différent, on n'observe pas ce taux de chômage moins élevé de la main-d'œuvre féminine.

Il existe une grande différence entre la situation d'emploi des individus selon qu'ils sont mariés ou non; cette différence est en partie liée au fait que le chômage affecte fortement les jeunes, mais elle tient également à des types de comportement dissemblables. Le tableau XIII illustre cette situation. On

à chercher de l'emploi si elles estiment que les perspectives n'y sont pas aux soins du ménage, les femmes soient moins enclines que les hommes d'œuvre. En même temps, il se peut que, du fait de la possibilité de vaquer ont plus de chances d'être considérées comme n'appartenant qu'à la main-les hommes et, pour un effort équivalent en vue de trouver un emploi¹², elles ceptibles de s'occuper de travaux ménagers quand elles sont en chômage que son taux de chômage est beaucoup plus faible. Les femmes sont plus sus-d'œuvre masculine et devrait donc compter moins de chômeurs, mais, en outre, part, la main-d'œuvre féminine est beaucoup moins nombreuse que la main-jeunes sont beaucoup plus sujets au chômage que les autres groupes. D'autre catégorie, des différences marquées selon le sexe et l'âge. D'une part, les d'œuvre. Par exemple, comme l'indique le tableau XII, il existe, dans chaque Le chômage affecte de manière très variée les diverses catégories de main-

SOURCE: calculs effectués par la Commission sur la base de données non publiées et non ajustées de l'enquête sur la main-d'œuvre.

Situation pendant le mois courant de ceux qui déclarent avoir été en chômage au cours du mois précédent	Chômeurs.....	Employés.....	N'appartenant pas à la main-d'œuvre.....
	(En pourcentage du nombre de chômeurs du mois courant)	(En pourcentage du nombre de chômeurs du mois précédent)	
	61.4	65.3	2.4
	30.2	32.3	
	8.5		

(Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

Changements de la situation des chômeurs

TABEAU XI

moyenne moins d'un dixième du nombre de ceux qui avaient trouvé un emploi. Les données indiquent donc que la majeure partie du chômage enregistré reflète des changements d'emploi ou des licenciements temporaires plutôt que l'arrivée ou le retour d'individus sur le marché du travail; en outre, bien que beaucoup trouvent un emploi en l'espace d'un mois, pour la majorité, il faudra attendre un mois de plus.

Toutefois, elles indiquent également que la majorité des chômeurs ne reste pas plus de trois mois sans travail. En effet, le chômage de brève durée est à peu près égal à celui qui dure de 1 à 3 mois. Donc, en fait, le nombre des individus devenus chômeurs au cours des trois mois précédents a été approximativement le triple du nombre de personnes actuellement enregistrées comme étant devenues chômeurs pendant lesdits mois.

TABLEAU X

Durée du chômage
(Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

Pourcentage de la main-d'œuvre	Pourcentage du nombre de chômeurs		
		Temporairement licenciés	Sans travail et cherchant un emploi
	7.2	Moins d'un mois	28.2
	1.3	Chômage de courte durée	35.4
		Sans travail et cherchant un emploi	
		1 à 3 mois	35.8
	1.6	4 à 6 mois	15.8
	0.7	plus de 6 mois	13.0
	0.6	Chômage de longue durée	64.6
2.9		Total	100.0
4.5			

SOURCE: calculs effectués par la Commission à partir des données publiées dans *La main-d'œuvre*, Statistique Canada.

On ne dispose pas de données indiquant l'expérience subéquente des membres des diverses catégories du tableau X; on ignore donc s'ils ont trouvé un emploi ou s'ils ont quitté le marché du travail. Des données sont disponibles eu égard à l'occupation pendant le mois courant de ceux qui étaient chômeurs au cours du mois précédent et à l'occupation au cours du mois précédent de ceux qui sont chômeurs pendant le mois courant. Le tableau XI indique la répartition procentuelle du chômage selon les trois catégories. Ces données ont le défaut d'être fondées sur ce que les individus déclarent avoir fait le mois précédent, ce qui peut différer de ce qu'on aurait enregistré au cours de ce mois. De plus, elles n'ont pas été reliées aux données relatives à la durée du chômage.

Malgré ces limitations, les données nous fournissent toutefois certains renseignements. Près de 40 pour cent des individus en chômage ne l'étaient pas le mois précédent. De ceux-ci, 75 pour cent travaillaient et 25 pour cent n'appartenaient pas à la main-d'œuvre. Près d'un tiers de ceux qui déclaraient avoir été en chômage le mois précédent avaient trouvé un emploi et le nombre de ceux qui avaient quitté le marché du travail représentait en

¹¹ Outre les membres des forces armées, les personnes détenues dans diverses institutions (prisons, asiles d'aliénés, etc.), les Indiens dans des réserves et les résidents du Yukon et habitants des Territoires du Nord-Ouest en sont également exclus.

À première vue, ces données suggèrent que le chômage d'une durée supérieure à un mois constitue un problème très grave—ce qui est indéniable. restées sans emploi.

La durée pendant laquelle les individus restent sans emploi est une caractéristique très importante du chômage. Au Canada, elle est, dans la plupart des cas, assez brève. On trouvera dans le tableau X une répartition de la durée pendant laquelle les personnes enregistrées comme chômeurs sont

situation, même si les niveaux ne sont pas nécessairement exacts. des variations de ces données indiquent assez bien des modifications de cette sont pas disponibles pour un emploi. Cependant, il est vraisemblable que on peut douter de la fiabilité de la distinction entre ceux qui sont et ne de groupes qui pourraient trouver d'autres occupations lorsque inemployés, lorsque la recherche d'emploi devient peu active ou désinvolte. Pour nombre rence entre le chômage et la non-appartenance à la main-d'œuvre s'estompe emploi pendant la semaine de référence. Vu ce cadre conceptuel, la diffé- vidu ne sera considéré comme chômeur que s'il a activement cherché un l'échec ou impossible, ou s'il s'agit de licenciements temporaires, cet indi- de bonnes raisons de croire que la recherche d'un emploi est vouée à vement un emploi, ou quand il a été provisoirement licencié. Sauf si l'on a Un individu est dit en chômage lorsqu'il ne travaille pas et cherche acti-

SOURCE: calculs effectués par la Commission à partir de données non publiées de l'enquête sur la main-d'œuvre.

Ménagères.....	59.7
Étudiants.....	21.7
Autres.....	18.6

TABLEAU IX
Activités des personnes qui n'appartiennent pas à la main-d'œuvre
(Pourcentage de la population non active,
Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

Les statistiques recueillies grâce à cette enquête concernent la population civile¹¹ âgée de plus de treize ans. On cherche surtout à déterminer les genres d'occupation des membres de cette population au cours de la semaine couverte par l'enquête. Les trois principales catégories sont les employés, les chômeurs et ceux qui n'appartiennent pas à la main-d'œuvre. Le tableau VIII indique la répartition moyenne de ces trois catégories de 1965 à 1970 inclusivement, en pourcentage de la population et selon diverses sous-classifications. Les personnes qui n'appartenaient pas à la main-d'œuvre étaient engagées dans diverses activités, résumées dans le tableau IX. On peut voir que la majorité sont des ménagères, et que les étudiants forment un autre groupe important.

des individus cherchant du travail qui ont été enregistrés par les statistiques de chômage au Canada au cours des dernières décennies. Au contraire, les taux de chômage généralement cités recouvrent un large éventail de situations différentes. Cette section a pour objet de tracer une esquisse du chômage moyen, de 1965 à 1970 inclusivement.

L'enquête sur la main-d'œuvre constitue la principale source de renseignements sur le chômage au Canada. Il s'agit d'une enquête par sondage, effectuée chaque mois par Statistique Canada, qui couvre présentement environ 30 000 ménages. Les enquêteurs interrogent des ménages jugés représentatifs afin de déterminer la situation des membres du foyer par rapport à la main-d'œuvre et à l'emploi, habituellement pendant la deuxième semaine complète du mois¹⁰. Sur la base des données recueillies, et à l'aide de « repères » établis à partir du recensement et des tendances démographiques, on évalue l'emploi, le chômage et d'autres caractéristiques pertinentes de ces catégories de travailleurs. Bien que la dimension de l'échantillon soit tout à fait adéquate pour déterminer les principaux aspects globaux du chômage, elle n'est pas suffisante pour permettre une classification très précise des différents types de chômeurs.

Il serait très dispendieux d'élargir sensiblement l'échantillon mais, à notre avis, une meilleure connaissance de l'expérience d'emploi antérieure et sub-séquent de ceux qui deviennent chômeurs pourrait grandement contribuer à éclaircir la nature des divers types de chômage que masquent les données globales. On pourrait mieux interpréter des caractéristiques déjà mesurées si l'on disposait de renseignements fiables concernant la répartition des chômeurs par région, ou par âge et par sexe. L'enquête sur la main-d'œuvre, telle qu'elle se présente actuellement, ne fournit pas d'informations fiables à ce sujet.

TABLEAU VIII

Situation d'emploi de diverses catégories de main-d'œuvre
(En pourcentage des groupes démographiques*
Moyennes des données mensuelles, 1965-1970)

	Hommes âgés de 14-24 ans	Hommes de 25 ans et plus	Femmes âgées de 14-24 ans	Femmes de 25 ans et plus
Employés.....	52.8	52.1	39.2	30.3
Chômeurs.....	2.5	5.25	2.4	0.7
N'appartenant pas à la main-d'œuvre.....	44.6	42.7	58.4	69.0

* Les groupes démographiques tels qu'ils sont définis aux fins de l'enquête sur la main-d'œuvre plutôt que la population totale.
SOURCE: calculs effectués par la Commission des prix et des revenus sur la base des données de *La main-d'œuvre*, publiée par Statistique Canada.

¹⁰ Il arrive que la semaine de référence soit la première ou la troisième.

^a On trouvera une étude de l'évolution des cessations d'emploi et de l'embauchage dans Cragg, *op. cit.*, chap. VI et VII.

Lorsqu'ils envisagent le problème du chômage, bien des gens ne peuvent concevoir que deux sortes de chômeurs. Le premier cliché est celui du chef de ménage, dont les revenus sont essentiels au bien-être de sa famille, compétent, capable, désireux de travailler mais auquel on n'a offert, ni n'offrira vraisemblablement d'emploi dans un avenir prévisible. Le second est celui d'un individu trop paresseux, incapable, ou insouciant pour en trouver ou en conserver un. Bien que ces stéréotypes s'appliquent sans aucun doute à certains chômeurs, ni l'un ni l'autre ne caractérisent la situation de la plupart

Aperçu du chômage au Canada

Une partie de l'énigme des taux de chômage si élevés du Canada tient à l'importance de ces flux et au fait que l'on ne puisse pas trouver un emploi sans encourir certains délais. On connaît peu de choses à ce sujet. Néanmoins, les données de chômage global couvrent un vaste champ d'expériences très diverses quant au processus de recherche d'emploi; l'étude de certains des schémas d'évolution nous procure des renseignements. Nous examinerons dans la section suivante quelques différences caractéristiques de l'expérience de chômage vécue par les principales catégories de travailleurs.

Au Canada, ces deux flux sont normalement très importants par rapport au nombre total d'employés—peut-être beaucoup plus qu'on ne le croit généralement. C'est en fonction de l'ampleur relative de ces flux que croît la difficulté de trouver un emploi adéquat lorsque le taux de chômage augmente, et la difficulté, pour les employeurs, de trouver des travailleurs appropriés lorsque le taux de chômage diminue.

Toutefois, dans la présente section, nous voulons souligner que, même lors des périodes pendant lesquelles le nombre total de chômeurs ou le nombre total d'emplois vacants est resté relativement stable au Canada, les forces sous-jacentes qui déterminent cette situation ne sont jamais statiques. Il y a un flux continu de cessations d'emploi et de nouveaux arrivants sur le marché du travail, ce qui augmente le nombre des individus cherchant un emploi. Il y a également un flux continu de nouveaux emplois vacants et de recrutement destiné à les pourvoir, qui réduit le nombre des individus à la recherche d'un poste.

La difficulté qu'éprouvent les employeurs pour combler les postes vacants Ceci explique en partie pourquoi le nombre d'emplois vacants croît lorsque le chômage diminue^a.

lorsque les marchés du travail sont tendus se trouve renforcée par le fait que, plus cette tension s'accroît, plus le nombre de cessations volontaires d'emploi s'élève. La raison en est probablement que les travailleurs s'aperçoivent qu'il est plus facile de trouver des emplois quand les marchés du travail sont tendus et sont donc plus enclins—dans de telles circonstances—à quitter leur emploi pour en chercher un mieux approprié à leurs désirs.

total d'emplois disponibles au cours du mois⁶. Le nombre des emplois restés vacants indique quelle proportion du total n'a pas trouvé preneur à la fin du mois.

L'existence d'une forte corrélation inverse entre le chômage et les emplois vacants n'est pas surprenante. Ainsi, lorsqu'il y a plus d'emplois vacants, le nombre des sans-emploi est habituellement moindre. Les calculs montrent que, de 1955 à 1970, une augmentation de 1 pour cent du taux de chômage fut typiquement accompagnée d'une baisse d'environ 0.8 pour cent du nombre total d'emplois vacants, en pourcentage de la main-d'œuvre⁷, et d'une diminution encore plus forte des taux d'emplois restés vacants, également en pourcentage de la main-d'œuvre. Ces données indiquent que lorsque, du point de vue des employeurs, les marchés du travail deviennent plus tendus, c'est-à-dire que moins de travailleurs cherchent de l'emploi, plus d'emplois sont disponibles.

On peut considérer que la proportion des emplois vacants ne trouvant pas preneur au cours du mois indique la difficulté qu'éprouvent les employeurs à trouver des travailleurs adéquats. On pourrait penser que plus cette proportion est élevée, plus la difficulté est grande et plus le marché du travail est tendu. Cette proportion varie aussi à l'inverse du chômage correspondant, donc à une diminution de 0.5 à 1 pour cent de ce rapport. Ainsi, quand le taux de chômage décroît, les marchés du travail s'avèrent également plus tendus eu égard à la demande, en ce sens que plus d'emplois sont disponibles et le restent—dans une large proportion—à la fin du mois. Il semble que, du point de vue de la demande, ce rapport entre le taux de chômage et la tension des marchés du travail soit assez continu. C'est dire que si le taux de chômage diminue, les employeurs éprouvent de plus en plus de difficulté à pourvoir au nombre croissant d'emplois vacants.

On relève dans les données une caractéristique inquiétante: au cours de la dernière décennie, le degré de tension du marché du travail, exprimé par tout rapport entre les emplois restés vacants et le total des emplois vacants, a correspondu à des taux graduellement croissants du chômage mesuré⁸. En d'autres termes, au cours du temps, un taux de chômage donné a eu tendance à aller de pair avec une hausse progressive du rapport entre les emplois restés vacants et les postes disponibles. Cette situation peut traduire une tendance à exiger une spécialisation de plus en plus poussée, mais, étant donné les limitations des données, il est impossible de trancher cette question. L'évolution observée pourrait bien tenir à une utilisation différente, par les employeurs, des services de placement gouvernementaux, plutôt qu'à des schémas généraux d'évolution propres au marché du travail.

⁶ À proprement parler, les données de fin de mois et de début du mois suivant diffèrent pour des raisons techniques; on utilise les secondes lors de l'addition. Ceci n'a qu'une valeur indicative, même pour les placements que pourraient effectuer les Centres de Main-d'œuvre du Canada; par exemple, il se peut que les employeurs aient pourvu aux emplois par d'autres moyens, ou bien qu'ils aient changé d'avis quant à la nécessité d'embaucher quelqu'un.
⁷ On trouvera la description de ces calculs et des suivants dans J. G. Cragg, *op. cit.*
⁸ Cf. Cragg, *op. cit.*, chap. V.

Il serait difficile de considérer l'existence d'un certain niveau minimum de chômage, très semblable à celui décrit précédemment, comme une preuve que le niveau de la demande globale dans l'économie était indûment bas par rapport à la capacité de production et aux ressources humaines. Toutefois, nous avons prétendu précédemment que la plus forte pression de la demande globale que l'économie semble avoir été capable de supporter au cours des dernières années, sans que l'inflation ne s'accélére, se traduisait par un taux de chômage global de 4,5 à 5 pour cent de la main-d'œuvre. Est-il tant soit peu raisonnable de supposer que, vu l'état actuel de l'économie canadienne, et les caractéristiques de ses marchés du travail, un aussi haut niveau de chômage puisse être largement de nature frictionnelle? Afin d'étudier cette question de manière plus approfondie, nous examinons de plus près certaines des caractéristiques particulières du chômage «normal» au Canada et des marchés de travail sur lesquels il prend naissance.

Changements d'emploi, chômage et emplois vacants

Le taux régulièrement et continuellement élevé de changements d'emploi, est une caractéristique remarquable des économies canadienne et américaine. Les statistiques des changements d'emploi¹ s'arrêtent en 1966. Pour la période écoulée de 1953 à 1966, les données concernant une proportion considérable de la main-d'œuvre employée au Canada indiquent toutefois que le nombre mensuel de cessations d'emploi (y compris les démissions volontaires et les renvois ou licenciements définitifs) a été en moyenne supérieur à six pour cent du nombre total d'emplois en cause. L'embauchage mensuel a représenté en moyenne un pourcentage comparable du nombre total d'emplois. La plupart de ces mouvements de personnel se sont produits dans la construction et l'industrie forestière; mais, même dans le secteur plus stable des transports, des communications et des autres services publics, le taux moyen d'instabilité de l'emploi a été supérieur à trois pour cent par mois. Ces mouvements de personnel reflètent en grande partie les fluctuations saisonnières marquées auxquelles l'emploi est normalement sujet en cours d'année. Mais ce n'est pas la seule raison. Selon les estimations, les taux d'embauchage et de cessations mensuelles, même à leurs niveaux saisonniers les plus bas, ont été supérieurs à quatre pour cent de la main-d'œuvre employée². Bien que les données relatives à ces deux facteurs s'arrêtent en 1966, les statistiques du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration indiquent qu'un taux rapide de changements d'emploi reste très caractéristique de l'emploi au Canada³.

¹ Statistique Canada, *Hiring and Separation Rates in Certain Industries*, Catalogue 72-006, divers numéros.
² Cf. J. G. Cragg, *L'évolution des salaires et les flux de main-d'œuvre au Canada*, rapport de recherche préparé pour la Commission des prix et des revenus, chap. IV.
³ D'après des données inédites sur les placements effectués par l'intermédiaire des Centres de Main-d'œuvre du Canada et du Service national de l'emploi. Des données antérieures ont été publiées dans la Gazette du travail.

secteurs du marché du travail canadien que dans d'autres. ponibles et les travailleurs ayant les qualifications appropriées dans certains beaucoup plus difficile, long et coûteux de faire concorder les emplois disponibles le premier emploi offert. Comme nous le verrons, il est habituellement le profond et longue plutôt que d'engager le premier postulant ou de choisir celui qui cherche un emploi d'accepter les coûts d'une recherche plus approfondie. Jusqu'à un certain point, il s'avère avantageux pour l'employeur et pour et, pour les autres, les meilleurs emplois.

prendre des recherches afin de trouver, pour les uns, les meilleurs employés prend un certain temps. Les employeurs et les employés doivent entre les demandes d'emploi des individus et les offres d'emploi appropriées qui cherchent du travail, pour diverses raisons, le processus d'ajustement d'emplois vacants en regard aux qualifications et aux préférences de ceux Même quand le fonctionnement d'une économie crée suffisamment modifier la durée moyenne de chômage.

«sortent». Une variation relative de ces taux est également susceptible de taux respectifs auxquels les gens «se joignent» aux rangs des chômeurs et en Le nombre des travailleurs en chômage est fonction de l'évolution des partie.

découragés par leur impuissance à trouver un emploi et abandonnent la mes d'éducation ou de formation, et ceux qui, chômeurs chroniques, sont désirent plus travailler, les personnes qui décident de suivre des programmes ou qui ont des enfants, les employés temporaires ou à temps partiel qui ne exemple, les jeunes qui reprennent leurs études, les femmes qui se marient grand nombre d'individus qui quittent le marché du travail comme, par seulement les travailleurs qui obtiennent un nouvel emploi, mais aussi un Parmi ceux qui ne sont plus comptés comme chômeurs, se trouvent non temporaires ou à temps partiel.

main-d'œuvre est faible, c'est-à-dire qui ne cherchent que des emplois emploi, des immigrants et de nombreux individus dont la participation à la l'arrivée, sur le marché du travail, des jeunes à la recherche de leur premier en chercher un plus adéquat, l'autre source principale du chômage est En plus des employés qui sont licenciés ou quittent leur emploi pour approprié et deviennent donc chômeurs.

mais, dans beaucoup d'autres cas, ils le quittent afin d'en chercher un mieux quittent volontairement un emploi pour un autre qui leur a déjà été offert cause de dissensions avec leurs employeurs ou pour d'autres raisons. Certains coup décident également de changer d'emploi afin d'améliorer leur sort, à Dans les sociétés relativement prospères à forte mobilité sociale, beau- de leur métier.

considèrent que leur taux de rémunération compense cette caractéristique tes de chômage—qu'ils semblent prêts à accepter dans la mesure où ils vailleurs de cette industrie sont habitués au risque de périodes intermitten- de la construction. Même dans des conditions normales, de nombreux tra-

En fait, cependant, dans une situation où la demande globale a exercé une forte pression sur la capacité de production et a créé des tensions indues sur le marché du travail du cœur industriel du pays, le chômage est resté relativement fort dans d'autres régions importantes du Canada. Nous étudierons en détail les aspects régionaux du chômage et de l'inflation dans le prochain chapitre. Nous nous proposons maintenant d'examiner certaines des causes possibles des problèmes de coûts et de prix rencontrés par l'économie canadienne au cours des dernières années, alors qu'aux taux prévalants d'utilisation de la capacité de production, d'importantes réserves de main-d'œuvre restaient inemployées. À cette fin, nous examinerons certains des principaux aspects du chômage au Canada au cours des dernières années, et nous les confronterons à certaines caractéristiques de nos marchés du travail particulièrement frappantes dans les régions où le chômage est plus élevé.

La nature du chômage dans des conditions normales de demande

Il est très peu vraisemblable que, dans toute économie, quelque élevé que puisse être le niveau de la demande globale, tous ceux qui désirent travailler à plein temps puissent être employés à tout moment.

Ceci ne tient pas simplement aux problèmes de placement des nouveaux arrivants sur le marché du travail. Même quand la demande globale pour la main-d'œuvre est forte, il est inévitable que les besoins en personnel d'industries et d'employeurs donnés fluctuent au gré des transferts relatifs de demande et du caractère saisonnier ou intermittent du processus de production qui caractérisent depuis longtemps de nombreux secteurs de l'économie. Dans les économies modernes, les entreprises réagissent dans une large mesure aux baisses temporaires de leur demande pour les services de main-d'œuvre autrement que par le licenciement de leurs employés. Ceci est particulièrement vrai dans les secteurs où la demande subit rarement de fortes variations et où l'employeur et l'employé considèrent habituellement que leurs rapports sont de nature continue et à long terme. Lorsque la demande diminue, il se peut que l'on se contente d'utiliser la main-d'œuvre de manière moins intensive, avec une réduction des heures supplémentaires et régulières de travail. Le recrutement de nouveaux employés peut certes s'en trouver sensiblement réduit: c'est seulement dans les cas essentiels que l'on recrutera du personnel nouveau pour remplacer les travailleurs qui quittent leur emploi ou prennent leur retraite. Mais, de manière caractéristique, bien qu'elle puisse entraîner des licenciements même chez cette catégorie d'employeurs, une baisse de la demande n'exercera pas son plein effet sur le nombre de travailleurs employés.

Dans les industries plus sujettes à des variations, qui emploient en grande partie de la main-d'œuvre occasionnelle, une diminution de la demande est plus susceptible d'entraîner des licenciements presque immédiats. Il en est ainsi, par exemple, dans de nombreux secteurs de l'industrie

On peut voir que ce phénomène est intimement lié à une caractéristique tout aussi remarquable du chômage au Canada, à savoir la persistance de disparités prononcées entre les taux de chômage régionaux. Dans les régions les plus excentriques du Canada—en particulier l'est du Québec, les provinces de l'Atlantique et la Colombie britannique—les taux de chômage sont systématiquement beaucoup plus élevés que la moyenne du pays, quel que soit le niveau de cette dernière. Par ailleurs, dans les régions très peuplées et très industrialisées du sud de l'Ontario, le marché du travail semble fonctionner avec une efficacité relativement élevée par rapport aux normes internationales, et les taux de chômage moyens y sont comparativement faibles. Ainsi, quand le taux désaisonnalisé de chômage a atteint environ cinq pour cent pour l'ensemble du pays, en Ontario, le taux réel de chômage chez les travailleurs de plus de vingt-cinq ans, mesuré au mois de septembre, soit au niveau saisonnier le plus bas, était habituellement d'environ deux pour cent de la main-d'œuvre de cette catégorie. Si les marchés du travail fonctionnaient aussi efficacement dans toutes les régions du pays, le taux de chômage moyen du Canada ne serait guère différent de celui de la plupart des autres pays industrialisés.

Il est vrai que, durant cette période, le taux de chômage moyen aux Etats-Unis, mesuré à peu près de la même façon qu'au Canada, n'a été que très peu inférieur à celui de notre pays. Dans d'autres pays, non seulement on mesure le chômage à l'aide de méthodes différentes mais, en outre, l'existence de différences importantes quant à la structure socio-économique et aux caractéristiques des marchés du travail rendent très difficile l'interprétation de comparaisons directes. Cependant, on soupçonne que même si les méthodes statistiques de mesure utilisées dans les divers pays pouvaient être ajustées pour fournir une base de comparaison valable, le taux de chômage moyen du Canada s'avérerait probablement encore relativement élevé par rapport aux normes internationales.

À première vue, il est à la fois surprenant et troublant que la capacité de production subisse une pression de la demande suffisante pour entraîner une accélération du taux de croissance des prix et des salaires alors que le chômage est aussi élevé. Cette observation est pourtant confirmée par les faits: bien que l'économie canadienne ait subi, depuis le début des années 1950, des pressions intermittentes de la demande suffisantes pour faire monter l'indice des prix à la consommation d'environ 50 pour cent, le taux de chômage global est resté en moyenne légèrement supérieur à 5 pour cent pendant la même période.

et restent peu concluantes à la mi-1972.

chômage étant redevenu de cet ordre, le rythme relativement rapide de l'inflation ne manifesta ni une tendance nette à l'accélération, ni des signes évidents de modération. C'est seulement en 1970, quand le taux a nettement dépassé 5 pour cent, que sont apparus des signes manifestes d'un ralentissement du taux de croissance des prix. Les indications d'un fléchissement du taux d'augmentation des salaires ont été encore plus longues à apparaître,

chapitre quatre

LE CHÔMAGE AU CANADA

Introduction

Dans les chapitres précédents, nous avons attribué le rythme relativement rapide de l'inflation pendant la seconde partie de la décennie 1960 à l'intensité de la pression de la demande sur la capacité de production et les ressources humaines du Canada; cette pression se développait en 1964, atteignant son sommet en 1966 et n'est pas complètement disparue—au moins dans les régions les plus dynamiques du pays—avant le début de 1970. La tendance de l'inflation à subsister dans les conditions de ralentissement de la demande observées plus récemment est elle-même attribuée à la persistance de comportements vis-à-vis de la détermination des salaires et des prix; ces attitudes se sont profondément enracinées durant cette période de demande vigoureuse et d'inflation relativement rapide. L'opinion selon laquelle de telles conditions sont maintenant normales et sont les seules auxquelles on puisse s'attendre semble avoir persisté en dépit de la modification du climat économique immédiat.

Au cours de notre analyse, nous avons attiré l'attention sur un fait particulièrement troublant. Il semble qu'une pression de la demande suffisamment élevée pour ouvrir la voie à une accélération subséquente des hausses de prix et de coûts ait commencé à se développer dès 1964, alors que le taux de chômage global désaisonnalisé, quoiqu'en baisse, était encore aussi élevé que 4.5 à 5 pour cent de la main-d'œuvre. Par la suite, le taux global corrigé de chômage global corrigé est devenu aussi faible que 3.5 pour cent, mais il remonta vers la fin de 1967 et se maintint entre 4 et 5 pour cent pendant les deux années suivantes. Le

¹⁵ Ceci ne nie pas que, du côté des coûts, des rigidités à la baisse des taux d'accroissement des salaires tendraient à produire cet effet.

¹⁶ D'après le travail de K. Dennis, « Le pouvoir de marché et le comportement des prix industriels », dans *Essais sur les modifications des prix au Canada*.

¹⁷ Cf. Dennis, *Ibid.* Certaines des conclusions de McFetridge, *op. cit.*, contredisent ceci.

Dans l'ensemble, donc, peu de données confirment l'opinion selon laquelle le caractère asymétrique de la rapidité de réaction des prix a beaucoup contribué au processus de l'inflation¹⁵.

Les études examinant l'évolution des méthodes de détermination des prix dans diverses industries ne permettent pas de confirmer de telles hypothèses. Les statistiques suggèrent toutefois que les prix des plus importantes entreprises réagissent relativement lentement aux augmentations généralisées de la demande, mais non à ses fléchissements¹⁶. En même temps, les prix des firmes faisant partie d'industries concentrées semblent plus susceptibles de ne pas réagir à un fléchissement des conditions de la demande que les prix d'autres entreprises¹⁷. Ces constatations sont faibles et peu concluantes, et si elles s'avéraient vraies, leur importance quantitative serait probablement réduite. Bien que d'autres études puissent modifier quelque peu le tableau d'ensemble, les recherches de la Commission indiquent qu'il est peu probable que des variations dans la détermination des prix, selon le degré de concentration industrielle ou selon la taille des entreprises, jouent un rôle principal ou influencent à long terme le processus de l'inflation.

payés par les consommateurs. La pénurie de données statistiques pertinentes nous empêche de suivre le processus de détermination des prix au cours de la distribution⁹.

La deuxième question principale concerne les décalages entre les réactions des prix et leurs causes. Ici encore, les résultats de l'analyse empirique semblent très précis et les études constatent l'existence de décalages d'une certaine importance¹⁰. Conséquemment, les décalages sur lesquels nous insistons dans notre étude de l'inflation proviennent non seulement des retards dans le processus d'ajustement des salaires, mais aussi de ceux des réactions des prix par rapport aux modifications de la demande ou des coûts. De plus, il semble que ces décalages varient selon les industries, certaines d'entre elles réagissant plus promptement que d'autres. Le processus d'ajustement des prix aux changements des conditions globales de la demande ou des coûts impliquerait donc d'importantes variations temporaires des prix relatifs. Il semble aussi que la rapidité de la réaction des prix aux influences sous-jacentes varie selon le facteur impliqué—demande, frais en main-d'œuvre, coûts du matériau, prix étrangers¹¹. Ceci peut contribuer à expliquer la fréquence remarquable des modifications à court terme des prix relatifs dans le système des prix canadiens¹²; cette caractéristique ne peut qu'accroître l'incertitude entourant les décisions relatives aux prix puisque les autres ajustements des prix sont des considérations de première importance dans les prises de décision.

En partie, ces décalages montrent l'existence d'une marge de décision dans l'établissement des prix. Toutefois, le schéma d'évolution ne semble être aucunement lié à des concentrations industrielles ou des pouvoirs de monopole. On a suggéré que les firmes puissantes peuvent réagir plus rapidement ou plus fortement à un accroissement qu'à une diminution de la demande. Puisqu'il existe toujours une bonne part de variation de la demande entre les industries, même lorsque la demande globale croît régulièrement, on peut soutenir que cela impose un biaisage à la hausse, ou inflationniste, à l'économie. En effet, les hausses de prix décrétées par les firmes pour lesquelles la demande augmente ne seront pas complètement nullifiées par les baisses de prix de celles pour lesquelles la demande diminue¹³. On peut observer, dans certains secteurs de l'économie canadienne, des réactions de prix différentes selon que la demande augmente ou fléchit¹⁴. Toutefois, les industries impliquées constituent nettement une minorité. De plus, certaines d'entre elles semblent réagir plus rapidement à une demande faible qu'à une demande forte, alors qu'on pourrait s'attendre à l'inverse.

⁹ Cf. M. Whybrow et C. Wiseman, « Marges commerciales » dans *Essais sur les modifications des prix au Canada*. On y discute de ces difficultés et on propose un début d'analyse dans l'un de ces domaines.
¹⁰ L'étude de McFeetridge fait exception, mais n'explore pas explicitement cette possibilité.
¹¹ Cf. Taylor, Turnovsky et Wilson, *op. cit.*
¹² Cf. J. G. Cragg et H. T. Young, « Schémas d'évolution des prix », dans *Essais sur les modifications des prix au Canada*.
¹³ Cf. C. L. Schultz, « Recent Inflation in the United States », Study Report 1, *Study of Employment, Growth and Price Levels*, Washington, 1957.
¹⁴ Cf. Scarfe, *op. cit.*, chap. IV.

La recherche sur les modifications de prix suggère l'existence de quatre facteurs distincts. Chacun exerce une influence séparée sur les changements de prix, c'est-à-dire que si l'un des facteurs varie alors que les autres restent inchangés, on peut anticiper la modification de prix correspondante. Bien entendu, la plupart du temps, ils varient simultanément, et la situation résultante reflète la vigueur relative des diverses forces en cause.

Premièrement, lorsque le rapport entre la demande pour les produits d'une industrie et sa capacité de production varie, les prix tendent à monter. De plus, une hausse des prix tend à réduire la demande⁵. Au contraire, les prix ont tendance à diminuer lorsque la demande baisse par rapport à la capacité de production. Si, en même temps, les coûts unitaires demeurent fixes, on pourrait observer directement que la variation du prix implique un changement de la marge de profits. Toutefois, en général, les coûts unitaires varient aussi, et, comme nous le verrons, ces changements affectent également les prix.

Deuxièmement, les prix tendent à s'élever lorsque le coût en main-d'œuvre par unité produite augmente à un taux normal ou tendanciel de croissance de la production et de la productivité. Vu le manque de données, l'impossibilité de percevoir directement des coûts unitaires « normaux » et la nécessité de les déduire à partir d'hypothèses plutôt arbitraires, il est intéressant de constater que dans bien des cas⁶, on utilise néanmoins ce concept.

Les prix des biens et services achetés d'autres industries et utilisés au cours du processus de production—le troisième facteur qui influence la détermination des prix individuels—sont souvent d'une importance capitale pour une entreprise. Toutefois, les modifications de ces coûts reflètent des hausses de prix dans d'autres secteurs de l'économie et ne sont donc pas, à proprement parler, considérées comme un facteur distinct dans les modifications de l'ensemble des prix. Elles reflètent la transmission des modifications de prix d'un secteur économique à un autre, et non la source des pressions à la hausse qui affectent les prix.

Enfin, les prix canadiens tendent à réagir parallèlement aux fluctuations des prix des biens et services américains correspondants⁷. Nous examinerons ce dernier facteur dans un chapitre subséquent.

Les données ne permettent pas d'en arriver à des conclusions aussi précises sur d'autres questions. Il semble, par exemple, que les prix augmentent lorsque les coûts en capital ou les impôts sur les bénéfices s'élèvent⁸. Les preuves à ce sujet sont toutefois beaucoup plus faibles et les propositions beaucoup plus discutables que celles présentées précédemment. Toutes ces constatations renvoient aux prix de vente de l'industrie plutôt qu'aux prix

⁵ Cf. Scarfe, *op. cit.*, chapitre IV.

⁶ Il est possible que ces entraves à l'identification des coûts unitaires normaux de main-d'œuvre expliquent qu'on ne les ait pas jugés pertinents dans d'autres cas.

⁷ L'étude de Scarfe fait exception. Il ne met pas l'accent sur ce facteur, non parce qu'il l'oublie, mais parce qu'il le juge de peu d'importance.

⁸ Cf. Taylor, Turnovsky et Wilson, *op. cit.*, chapitre V.

additionnelle en période d'expansion rapide de la demande. Toutefois, comme nous l'avons remarqué précédemment, les économies modernes abritent peu d'industries de ce type.

En ce qui concerne le large éventail d'industries où la concurrence est imparfaite, il est difficile de se prononcer de manière rapide et catégorique. Il n'est pas évident que les industries plus ou moins concentrées disposent d'une plus grande souplesse eu égard à leurs politiques de salaires et de main-d'œuvre. Dans toutes les industries, cependant, le degré de sous-utilisation de la capacité de production des fournisseurs concurrents empêchera certes les producteurs d'accroître leurs bénéfices. Mais on comprend difficilement pourquoi les fluctuations de l'excédent de capacité de production devraient être systématiquement différentes selon que l'on considère les industries concentrées ou les industries concurrentielles.

Dans les industries fortement concentrées, des politiques de prix modérées pourraient être de mise pendant les périodes d'expansion rapide, et ce, pour des motifs particuliers comme la crainte, mentionnée précédemment, que le niveau élevé des prix et des profits, à court terme, puisse attirer de nouvelles entreprises, ainsi que l'attention du gouvernement. Dans les industries moins concentrées, les entreprises comprennent peut-être que les bénéfices élevés sont susceptibles d'attirer de nouvelles firmes mais, étant donné leur dimension relativement modeste et, par conséquent, leur impuissance à modifier elles-mêmes la situation, elles seront moins incitées à ne pas augmenter leurs prix. C'est assurément la grande entreprise appartenant à une industrie très concentrée qui est susceptible d'attirer l'attention du public et, conséquemment, du gouvernement. On a donc peut-être quelque raison de croire qu'en période d'expansion, les prix auront moins tendance à augmenter dans les industries les plus concentrées que dans les industries concurrentielles, et que l'on observera le phénomène inverse pendant les périodes de ralentissement de la demande. Cela est cependant discutable.

Résultats de l'analyse empirique

L'analyse empirique des pratiques de prix qui ont cours dans l'économie canadienne semble compatible avec les hypothèses énoncées précédemment³. Il en est ainsi eu égard aux causes des hausses de prix, à l'existence de décalages dans les réactions, et aux conséquences de la concentration ou du pouvoir de monopole. Bien que certaines études puissent diverger quant à la nature et l'ampleur de tels effets, il s'en dégage sensiblement le même schéma d'évolution. De plus, on retrouve ce schéma dans ses grandes lignes lorsque l'on étudie les variations des prix américains⁴.

³ Les paragraphes subséquents se fondent surtout sur les études suivantes, préparées pour la Commission: B. L. Scarfe, *La détermination des prix et les mécanismes de l'inflation au Canada* (chapitre IV); Lester V. Taylor, J. Turnovsky et Thomas A. Wilson, *Les mécanismes de l'inflation dans le secteur manufacturier au Canada* (chapitre V); et D. G. McFetridge, «Les ajustements à court terme dans le secteur manufacturier canadien», dans *Essais sur les modifications de prix au Canada*. Toutes ces études et essais paraîtront prochainement chez Information Canada.

⁴ Cf. Taylor, Turnovsky et Wilson, *op. cit.*, chapitre VII.

L'analyse ne permet pas de répondre catégoriquement à cette question. Dans la mesure où, dans les industries dont l'« atomisticité » est très élevée, les entreprises ressemblent à nos cultivateurs de céréales, on pourrait s'attendre, en période d'expansion, à des hausses de prix exceptionnellement fortes dans ces industries et, lors des récessions, à des baisses substantielles. Le prix de la main-d'œuvre employée dans ces industries est relativement variable. Lorsque des entreprises subissent les prix, c'est l'augmentation des coûts unitaires, inhérente à l'accroissement de la production, qui limite ladite production. Ainsi, seule une hausse des prix de l'industrie concernée entraînera une production

trées et concurrentielles au fil du cycle des affaires?

de pressions sur les coûts qui affectent différemment les industries concernées de périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession.

Il serait aussi intéressant de savoir si, durant une période d'expansion, les prix des entreprises qui détiennent un certain pouvoir de monopole ont tendance à s'élever par rapport à ceux des entreprises qui opèrent sur des marchés concurrentiels. Aux termes du raisonnement mentionné précédemment, ceci impliquerait que les prix demandés par les monopoles diminuent par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession. Y a-t-il des transferts systématiques de demande ou par rapport à ceux que détermine le jeu de la concurrence pendant les périodes de récession.

Sur la base de ce raisonnement, à quels types de comportements vis-à-vis des prix devrait-on s'attendre pendant un cycle de fluctuations économiques, comprenant des phases d'expansion très rapide et de récession? Il ne faudrait pas de réaction rapide de ce type, surtout à cause des rigidités de coûts mises en évidence précédemment. Mais cette situation reflète également les profondes incertitudes qui entourent les décisions d'établissement des prix, la rationalité des pratiques de prix basées sur des règles empiriques qui se sont déjà avérées fructueuses et, peut-être, dans une moindre mesure, les coûts que représentent, pour les producteurs comme pour les consommateurs, des variations de prix continues et incohérentes.

Si l'on en croit l'analyse économique traditionnelle, la simple existence d'un pouvoir de monopole, qu'il soit exercé par des entreprises, des syndicats, des associations professionnelles ou des individus, ne devrait pas se traduire par une inflation continue si la demande ne s'accroît pas de façon ininterrompue.

Comme nous l'avons remarqué, une entreprise industrielle ou commerciale détenant un certain pouvoir de monopole peut choisir le prix auquel elle vendra ses produits². On estime parfois que cela suffit à expliquer l'augmentation des prix des biens et des services vendus par des entreprises monopolistiques. Après tout, dit-on, si elles peuvent choisir un prix plus élevé, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'elles en profitent.

Pourtant, cela pose assurément certains problèmes. Les entreprises ayant un pouvoir de marché peuvent évidemment—à tout niveau donné de la demande—exiger des prix supérieurs à ceux qu'elles pourraient demander si elles opéraient au sein d'une industrie plus concurrentielle. De fait, si elles désirent réaliser le plus de profits possible, elles exerceront ce pouvoir d'exploiter des prix supérieurs. Mais, plus leur prix sera élevé, plus faible sera le volume de leurs ventes et, au-dessus d'un certain seuil, une nouvelle hausse de prix se traduira par une baisse plutôt que par un accroissement de leurs profits. Ce seuil correspond au niveau de prix pour lequel le profit est maximal. Si les entreprises craignent l'arrivée d'autres firmes sur leurs marchés, ou la possibilité d'une intervention du gouvernement, et si elles préfèrent obtenir de bons résultats pendant plusieurs années plutôt que de réaliser rapidement des profits excessifs, il se peut que le prix demandé soit inférieur à celui qui maximiserait leurs bénéfices à court terme. Néanmoins, la conclusion d'ensemble est qu'à tout niveau donné de la demande, les entreprises qui détiennent un certain pouvoir de monopole auront tendance à exiger des prix supérieurs à ceux qu'elles pourraient demander autrement, mais que ces prix ne seront pas en hausse.

Bien entendu, si la demande globale s'accroît fortement et de manière ininterrompue, et si nous écartons les problèmes tenant à l'incertitude, les prix demandés par les monopoles s'élèveront au gré des accroissements de la demande pour leurs produits et des augmentations de leurs coûts. Mais ces facteurs de hausse des prix sont exogènes du point de vue de l'entreprise et, dans de telles circonstances, on observerait assurément des augmentations de prix semblables sur les marchés les plus concurrentiels. De la même manière, un monopole réagirait à une réduction de la demande par une baisse de prix, car le niveau de prix qui correspond à son profit maximal

² Dans un certain sens, toute firme peut évidemment, même dans l'industrie la plus concurrentielle, choisir son prix. Mais si celui-ci est supérieur au prix établi par le jeu de la concurrence, elle ne pourra pas écouler ses produits; s'il y est inférieur, elle atteindra rapidement la limite de sa capacité de production.

Il devrait être bien entendu que, dans les développements ci-dessus, nous envisageons les marchés où les vendeurs disposent d'une certaine marge de décision à court terme quant au choix de leurs prix. Ce pouvoir semble contraire à l'idée que de nombreuses personnes se font d'un marché concurrentiel—un marché où le vendeur n'a normalement aucun contrôle sur ses prix de vente. Avant que le gouvernement n'intervienne dans la commercialisation des céréales, le cultivateur de ces produits était l'exemple de rigueur dans les manuels. On sait depuis longtemps que, dans les économies modernes, on rencontre rarement le degré de concurrence « pure » qui prévaudait sur les marchés de certaines marchandises où les vendeurs doivent accepter le prix. Il est à peu près aussi rare qu'une entreprise jouisse d'un monopole absolu, non réglementé. En fait, dans le secteur des affaires, la grande majorité des entreprises se situe entre ces deux extrêmes, dans des conditions que les économistes qualifient parfois de concurrence imparfaite. Ces entreprises exercent un certain contrôle sur leurs prix, mais leur liberté d'action est limitée par le fait que d'autres firmes offrent des produits identiques ou assez substituables aux leurs.

Le cultivateur de céréales d'antan n'avait aucun contrôle sur son prix de vente; de plus, il n'utilisait guère d'employés réguliers ou permanents. C'est le producteur lui-même ou sa famille qui fournissaient la majeure partie du travail requis et, souvent, du terrain. Si la demande fléchissait, le prix des céréales en faisait autant. Plutôt que de diminuer les salaires ou les hausses de salaires, de licencier des travailleurs ou de réduire les heures de travail, l'agriculteur et sa famille acceptaient une baisse de revenus de leur propre capital et de leurs services de main-d'œuvre.

Nous avons déjà remarqué que l'entreprise non agricole moderne emploie, de manière caractéristique, un nombre considérable d'employés plus ou moins permanents, et que des problèmes d'information, conjugués avec des considérations de profit à long terme, l'empêchent fortement de réduire les salaires (ou même de ralentir sensiblement leur taux de croissance) dans des conditions d'excédent de l'offre de travail. Nous voudrions maintenant étudier un autre aspect, savoir à quel point la firme est en mesure, lors de l'établissement de ses prix, de faire varier la majoration qu'elle ajoute à ses coûts. L'entreprise type, qui opère dans des conditions de concurrence imparfaite ou même de monopole, recourt-elle à sa marge de décision pour retarder la réaction de ses prix aux variations de la demande? Avant de passer à notre analyse empirique de cette question, il n'est pas inutile de considérer ce que nous dit l'analyse économique à propos des effets de la concurrence imparfaite sur le taux d'augmentation des prix, en l'absence d'incertitudes, c'est-à-dire lorsque les agents économiques connaissent les conditions de la demande sur le marché auxquelles ils sont—et seront—confrontés.

La structure économique et l'élasticité des prix

que les événements continueront de justifier les hausses de prix, même si cela semble aller à l'encontre des perspectives immédiates.

variations de la demande de jour en jour ou de semaine en semaine, la perception des conditions fondamentales de demande et des prix qui y sont appropriées n'est ni claire, ni immédiate.

Au cours du programme de restriction des prix de 1970, la Commission a effectué des recherches sur un large éventail de prix; celles-ci ont permis de constater qu'un degré d'incertitude considérable entoure la détermination de nombreux prix. Ni le moment, ni l'ampleur exacts des variations de prix n'étaient sujets à une formulation mathématique, et il est clair que les décisions en cause procédaient de considérations délicates. De fait, il semble que les résultats auraient bien pu être différents si d'autres individus avaient dû prendre les décisions sur la base des mêmes données, ou si des circonstances identiques s'étaient manifestées à un autre moment. Ceci n'est guère surprenant puisque les conditions de marché que confrontent la plupart des entreprises, à tout moment, sont de nature extrêmement complexe. Pour la même raison, on ne doit pas s'étonner que les prix ne réagissent pas instantanément aux changements des conditions de marché auxquels les firmes font face.

La lenteur de la réaction, qui résulte du temps nécessaire pour juger si l'environnement de l'entreprise a subi des modifications, et pour les évaluer, est une forme de délai, à laquelle on doit ajouter les décalages inhérents à la mise en vigueur des changements de prix. Certains de ces délais peuvent être pratiquement automatiques. Un contrat à prix ferme peut fixer certains prix pour une période à venir, tout comme la publication d'un catalogue ou d'une nouvelle liste de prix peut empêcher des changements immédiats. Qui plus est, les entreprises, en établissant leurs prix, songent à leurs bénéfices à long terme. Etant donné la réaction plausible des clients à des pratiques de prix apparemment incohérentes, ce serait—sur nombre des marchés où elles écoulent leur produits—une mauvaise stratégie pour les entreprises que de faire varier leurs prix aussi fréquemment que sur un marché aux enchères. Il est donc plus probable qu'elles adopteront une politique d'établissement des prix susceptible de procurer des résultats acceptables sur un certain nombre d'années plutôt que de réagir très exactement aux fluctuations immédiates et imprévisibles du marché. De fait, si une entreprise réagissait à chaque variation à court terme de la demande dès qu'elle devient évidente, cela pourrait très bien se retourner contre elle.

Comme nous l'avons vu, il existe probablement un certain parallélisme entre les décalages qui se manifestent sur les marchés du travail et ceux que l'on observe sur les marchés des produits, donc un certain parallélisme dans la réaction des salaires et des prix aux changements des conditions de la demande. Il n'est pas surprenant que les attentes jouent aussi un rôle assez similaire sur les deux marchés. Ceux qui fixent les prix adoptent des habitudes et des stratégies basées sur celles qui se sont avérées fructueuses dans le passé. Après des périodes de faibles hausses des prix et de faible demande, la prudence peut l'emporter eu égard aux hausses de prix, même lorsque les conditions économiques semblent s'améliorer. À l'inverse, des périodes de hausses de prix généralisées et de forte demande peuvent inciter à croire

Ceci ne pose aucun problème à ceux qui vendent leurs produits sur des marchés organisés où les prix s'ajustent immédiatement en fonction des offres et des demandes; sur de tels marchés, on doit accepter le prix courant pour pouvoir participer. Mais, en réalité, peu de produits se vendent ainsi. Le schéma d'évolution suivant est plus caractéristique à cet égard: les producteurs fixent périodiquement les prix, puis doivent attendre pour voir à quel niveau se fixera la demande. Etant donné le grand rôle du hasard dans les

dernières années. Il reste alors à savoir si ces facteurs affectent l'ampleur des majorations ajoutées au coût unitaire, dont proviennent les profits et autres revenus du capital. Du point de vue des décisions de prix, l'incertitude pose évidemment des problèmes très semblables aux difficultés attendant aux décisions salariales. On ne peut pas connaître avec certitude les conditions de demande qui prévaudront pour le produit de la firme ou de l'industrie. De plus, évaluer ou même confirmer l'existence de changements antérieurs des conditions de la demande s'avère souvent difficile; des ajustements de prix jugés appropriés prendront donc un certain temps.

Nous examinerons maintenant les mécanismes de détermination des prix et, en particulier, la réaction de ceux-ci aux modifications de la conjoncture économique. On retiendra de notre étude de l'établissement des salaires que l'incertitude qui prévaut, conjuguée à l'aspect duratif des pratiques d'établissement des salaires, contribue à expliquer les longs décalages entre la réaction des marchés du travail et les variations du rythme d'expansion de la demande. Nous disons également que, si les employeurs et les employés considèrent que le ralentissement de la croissance de la demande n'est que temporaire et que l'inflation persistera vraisemblablement à long terme, toute réaction des salaires serait probablement relativement faible. Selon nous, cette analyse constitue la principale explication de la tendance des hausses de salaires, et donc des coûts unitaires normaux de main-d'œuvre, au cours des

La réaction des prix et des marges bénéficiaires aux variations de la demande

est difficile de distinguer l'effet d'une rentabilité accrue de celui de la forte demande pour la main-d'œuvre, qui existe normalement à ce stade de l'expansion économique. Dans la mesure où les exigences salariales des groupes de travailleurs syndiqués et les offres des employeurs sont influencées par la rentabilité des entreprises ou des industries en cause, la hausse des profits contribue à ouvrir la voie à de plus fortes augmentations de salaires. L'addition de tous ces effets montre que les accroissements de bénéfices, résultant d'une expansion économique, peuvent entraîner des augmentations de coûts et de prix telles qu'il sera très difficile d'y mettre fin par la suite. On peut donc prétendre que, au moins au début d'une éruption d'inflation, les profits des sociétés, en dépit de leur importance relativement réduite, peuvent donner le ton à l'économie tout entière.

persistance de l'inflation quand le chômage augmente; mais, de la même manière, lorsque la croissance de la demande s'accélère, la hausse rapide des profits et l'augmentation des marges bénéficiaires contribuent manifestement à la naissance de phases d'inflation des prix et des salaires.

On voit aisément pourquoi le système économique réagit comme il le fait aux variations du rythme d'expansion de la demande. Mais, comme nous le verrons plus tard, il est certes moins facile de voir comment modifier la nature de cette réaction sans risquer d'effets défavorables. Si, au départ, l'économie connaît une certaine sous-utilisation de sa capacité de production, une accélération de la croissance de la demande affectera d'abord la production et l'emploi. Pour les raisons examinées dans le chapitre précédent, on ne doit pas s'attendre à ce que la tendance des salaires y réagisse immédiatement. Par conséquent, alors que les marchés des produits connaîtront une amélioration, la tendance des coûts unitaires normaux de main-d'œuvre (c'est-à-dire aux niveaux normaux d'utilisation de la capacité de production et de croissance de la productivité) ne reflétera pas tout de suite le renforcement des conditions de la demande sur le marché.

Pendant cette phase de croissance accélérée de la demande, l'évolution des coûts unitaires réels de main-d'œuvre sera très favorable aux employeurs. L'augmentation rapide du volume de la production se traduira ordinairement par une forte amélioration de la productivité, du fait que les entreprises utilisent plus efficacement leur main-d'œuvre. La conjugaison d'un marché dynamique pour les produits, d'une hausse marquée de la productivité et d'un décalage dans la réaction des augmentations de salaires à la forte demande pour la main-d'œuvre, entraîneront normalement un accroissement rapide des profits. Il en sera ainsi même si les prix des produits réagissent aussi lentement que les augmentations des taux de salaires nominaux aux variations de la demande finale. Pour que les profits ne se gonflent pas ainsi, il faudrait une réduction substantielle du taux de croissance des prix, correspondant au ralentissement parallèle de la hausse des coûts unitaires courants de main-d'œuvre. Mais, si la demande pour le produit s'accroît, les pressions du marché tendent à contrecarrer une telle réaction des prix et, soit à cause du libre jeu de l'offre et de la demande, soit parce que les entreprises peuvent augmenter leurs prix sans que leur part du marché s'en ressente, le taux de croissance des prix tendra à s'accélérer plutôt qu'à ralentir.

L'augmentation des bénéfices, au début d'une phase d'accélération de la demande, exerce des effets de rétroaction sur l'économie. La hausse des profits encourage une augmentation des investissements en installations et en équipement et accroît le « cash flow » disponible pour contribuer à financer ces investissements. Dans le passé, ceci se traduisait souvent par la conversion d'une expansion modérée, qui réduisait progressivement la sous-utilisation des ressources, en un « boom » des investissements et, finalement, en un gonflement excessif prononcé de la demande.

Cette hausse des bénéfices, qui encourage les investissements, peut aussi exercer un effet stimulant sur les exigences et les règlements salariaux; mais il

Ce point de vue a des mérites, mais il oublie à quel point les profits réagissent autant à une accélération qu'à un ralentissement de la croissance de la demande. Lorsque l'expansion de la demande se ralentit, les marges de profits se contractent systématiquement et ne sont donc guère coupables de la

de ralentissement de l'activité économique.

cusés d'avoir contribué au problème de la persistance de l'inflation en période sensibles à une baisse de la demande et peuvent donc difficilement être acmineur, parmi les revenus tirés du produit, mais aussi qu'ils sont très prétendre, non seulement que les profits des sociétés constituent un élément les bénéfices des sociétés diminueront de plus de 10 pour cent. On peut donc mien semestre de 1969 et leur niveau le plus bas au second semestre de 1970, demande vers la fin des années 1960. Entre leur niveau le plus élevé au preprofits réagissent très fortement au ralentissement du taux d'expansion de la relativement peu aux difficultés récentes peuvent s'appuyer sur le fait que les Ceux qui prétendent que les bénéfices des sociétés ne concourent que d'investissement.

prix de vente des produits que les profits nets, l'intérêt et les divers revenus ration des travailleurs représente une proportion beaucoup plus grande du d'ensemble resterait sensiblement la même. Sans aucun doute, la rémunéjustifier fourniraient des résultats quelque peu différents, mais l'impression conceptions et méthodes d'évaluation qu'on pourrait aussi raisonnablement Cette méthode de calcul n'est évidemment pas la seule possible. D'autres détermination du niveau des prix au Canada.

que l'importance relativement mineure des profits des sociétés eu égard à la national brut—constituent le facteur pertinent à cette fin; ce pourcentage indiles profits des sociétés avant impôts—représentant 10 pour cent du produit 20 pour cent du produit national brut. Certains considèrent qu'en réalité, sur les prix doit se baser sur ces revenus nets du capital, qui représentent venus du capital. Il semblerait que toute étude de l'influence des bénéfices proximalement ainsi: trois quarts en revenus du travail et un quart en reReste alors le revenu national net au coût des facteurs, qui se répartit apmatière de prix.

quelles les firmes exercent un contrôle lorsqu'elles prennent des décisions en vraient également être exclus des dépenses en facteurs de production sur les-puisqu'ils sont le fruit de décisions gouvernementales, on peut dire qu'ils deimpôts indirects, moins les subventions, n'en font pas partie non plus, et, peut donc prétendre qu'ils devraient être exclus des revenus du capital. Les Les amortissements n'entrent pas dans le revenu net des entreprises; on duction des subventions.

pour cent, est la somme des amortissements et des impôts indirects, après défacteurs de production, c'est-à-dire le revenu national net au coût des facteurs, représentent 78 pour cent du produit national brut. Le reste, soit 22 du capital dans la détermination des mouvements globaux des prix. Par exemple, pour les années 1970 et 1971 prises ensemble, ces éléments du revenu se répartissent approximativement comme suit: les dépenses relatives aux

chapitre trois

LES PRIX, LES PROFITS ET L'INFLATION

Introduction

Dans le chapitre deux, nous avons analysé la réaction des niveaux de salaires aux tendances de l'économie. On pourrait prétendre que cette analyse explique, dans une large mesure, comment les changements des conditions du marché déterminent les prix des biens et des services. Après tout, dans une grande partie de l'économie, on peut considérer que les prix sont constitués par les coûts de production unitaires plus une majoration. Les coûts de production eux-mêmes se composent, dans une forte proportion, de coûts directs et indirects de main-d'œuvre, ces derniers se manifestant par le truchement des prix des fournitures ou des services achetés par les entreprises. Les fluctuations de la tendance des coûts en main-d'œuvre¹ exercent donc, dans la plupart des secteurs, une influence dominante sur la tenue des prix. Les réactions des marges bénéficiaires et autres revenus du capital aux modifications des conditions économiques ne revêtent en général qu'une importance secondaire dans la détermination des changements de prix.

La proportion des revenus du capital dans le prix de la production

On utilise parfois l'analyse quantitative des dépenses et de divers revenus, liés aux facteurs de production et calculés à partir des prix de vente des produits, pour illustrer le rôle limité des profits ou de l'ensemble des revenus

¹ Bien entendu, dans certaines industries qui requièrent beaucoup de capital, les variations du coût du capital sont plus importantes que celles des coûts en main-d'œuvre eu égard aux fluctuations des prix.

SOURCE: Ministère du Travail du Canada, Direction de l'économique et des recherches.

1953.....	15.9	15.6	1963.....	24.4	24.8
1954.....	16.5	18.7	1964.....	25.0	24.7
1955.....	16.5	16.5	1965.....	28.3	26.7
1956.....	21.1	22.0	1966.....	26.7	27.3
1957.....	19.2	17.6	1967.....	25.1	24.5
1958.....	20.6	21.8	1968.....	25.1	24.8
1959.....	22.9	22.6	1969.....	24.8	24.0
1960.....	21.5	21.3	1970.....	25.5	25.8
1961.....	22.1	21.5	1971.....	25.5	25.3
1962.....	24.2	24.0			
Pondération selon le nombre de conventions		Pondération selon le nombre d'employés couverts		Pondération selon le nombre de conventions	

(en mois)

Durée moyenne des principales conventions collectives, de 1953 à 1971

TABEAU VII

On peut également mesurer l'allongement de la durée des conventions collectives au Canada pendant les deux dernières décennies à l'aide de la durée moyenne des principales conventions conclues chaque année. Le tableau VII indique la durée moyenne des conventions, estimée pour des années choisies, pondérée suivant le nombre de conventions et le nombre d'employés couverts.

SOURCE: Ministère du Travail du Canada. Ententes couvrant des groupes de 500 employés et plus à l'exclusion de ceux de la construction.

1954-1959.....	47	43	10
1960-1965.....	25	47	28
1966-1971.....	16	52	32
Moins de 18 mois		18-29 mois	
		30 mois et plus	

Durée des principales conventions collectives
(pourcentage du nombre total des conventions)

TABEAU VI

à partir de 1954, paraissent au tableau VI.

tion procentuale des conventions, par durée, pour trois périodes de six ans, données compilées par le Ministère du Travail du Canada montrant la répar- ventions collectives s'est allongée sensiblement depuis les années 1950. Les

D'autre part, certaines données suggèrent que la durée moyenne des con- façon systématique au degré de syndicalisation.

l'ensemble, l'ampleur des accroissements des gains moyens n'est pas liée de dont le degré de syndicalisation de la main-d'œuvre variait sensiblement. Dans hausses des gains moyens pendant la décennie 1960 par groupes d'industries

Pour ce qui est des salaires des syndiqués, on a comparé l'ampleur des conditions économiques courantes.

degré de réaction du processus de détermination des salaires vis-à-vis des vre non syndiquée au cours des dernières années a substantiellement réduit le

On a entendu ces observations des employeurs du secteur privé assez fréquemment pour ne pas s'étonner de les retrouver dans les résultats de notre enquête. Ce qui est peut-être plus intéressant est l'impression que les méthodes d'administration des salaires sont en train de changer dans un certain nombre de firmes dont la main-d'œuvre n'est pas syndiquée, et les conséquences que ceci peut avoir du point de vue du mécanisme d'ajustement des salaires. Au cours des dernières années, ces firmes ont adopté des systèmes d'administration des traitements couramment appelés systèmes d'évaluation de l'emploi. L'extension de systèmes de ce genre provient du désir de rendre le processus de détermination des salaires plus organisé et moins arbitraire, afin que les employés soient plus confiants en l'«équité» des décisions. Les systèmes d'administration des salaires de ce genre ont fortement tendance à lier tous les accroissements de salaires au sein de l'entreprise et à faire varier les hausses concernant cette structure d'ensemble des rémunérations en fonction des augmentations accordées par d'autres employeurs. Par conséquent, l'entreprise est moins apte à réagir lorsqu'il devient plus ou moins facile pour elle de trouver ou de conserver un personnel adéquat sur son propre marché immédiat de main-d'œuvre. Ainsi, il est nécessaire qu'un certain nombre d'employeurs réagissent assez fortement pour que les enquêtes sur les salaires indiquent le besoin d'un ajustement à la baisse des hausses de salaires accordées par une entreprise donnée.

Du fait de ces modifications des pratiques de détermination des salaires, les décisions relatives aux salaires sont devenues moins dépendantes des conditions courantes du marché du travail et plus dépendantes des taux antérieurs d'accroissement des salaires. Conformément à l'hypothèse énoncée précédemment quant à la nature des arrangements à long terme sur les marchés du travail, une certaine asymétrie apparaît dans le processus. Les entreprises sont prêtes à accorder des hausses de salaires sensiblement plus fortes en cas de tension extrême du marché pour certaines catégories de main-d'œuvre, mais elles sont beaucoup moins susceptibles de réduire nettement les hausses en cas de relâchement extrême du marché.

La tendance des grandes entreprises, dont la main-d'œuvre n'est pas syndiquée, à suivre de très près les hausses de salaires accordées par les autres employeurs, élargit le réseau de relations qui lie l'ensemble des augmentations de salaires dans de vastes secteurs de l'économie et réduit leur sensibilité aux changements des conditions économiques courantes. On sait depuis longtemps que les exigences des syndicats et les conventions collectives sont souvent très influencées par les ententes conclues dans d'autres secteurs de l'économie. On a fréquemment cru que, dans les secteurs de l'économie où la main-d'œuvre n'est pas syndiquée, ces réactions seraient beaucoup plus souples et moins dépendantes à l'égard de ce qui s'est produit, ou se produit, dans d'autres secteurs. Dans certains cas, les employeurs et les employés étaient très sensibles au fait qu'il leur était facile ou difficile de trouver des emplois ou des travailleurs adéquats sur leurs propres marchés du travail. Il s'avère néanmoins que l'évolution du cadre institutionnel des marchés de main-d'œuvre

Par opposition, il s'était élevé jusqu'à 7.8 pour cent lors de la récession du début des années 1960.

Cette situation était attribuée à divers facteurs, dont le fait que les chômeurs bénéficient plus facilement d'un soutien d'origine publique ou privée, ce qui leur permet de rester plus longtemps sans emploi et d'être plus exigeants quant aux emplois désirés. Ce facteur a été souvent associé au changement des attitudes à l'égard du travail, qui fait que certaines personnes se retirent effectivement, de manière temporaire ou permanente, du marché du travail, bien qu'elles soient encore considérées comme étant en chômage.

Un certain nombre d'employeurs citent également l'effet que les augmentations des salaires minima ont exercé sur les coûts en main-d'œuvre au cours des dernières années. Plusieurs firmes qui avaient coutume de verser des salaires proches des niveaux minima ont dû ajuster à la hausse la structure de leurs salaires. On trouvera dans le tableau V un indice des taux moyens de salaire minimum; cet indice prend en compte des industries relevant des juridictions fédérale et provinciale et il est pondéré en fonction du nombre d'employés. On peut le comparer avec les indices des taux généraux de salaire, des salaires hebdomadaires moyens de l'ensemble des industries, et des gains horaires moyens dans les industries manufacturières. Entre 1965 et 1970, le niveau moyen des salaires minima s'éleva de presque 56 pour cent, alors que les autres indices des taux de salaires ou de gains augmentèrent de 39 à 44 pour cent. L'accroissement supplémentaire des salaires minima, en 1971, n'était que très légèrement inférieur à celui des trois autres indices. Vu les fortes augmentations des salaires minima moyens en 1969 et 1970, il n'est pas surprenant qu'elles apparaissent dans une enquête menée en 1971. De plus, on mentionne souvent la concurrence accrue des échelles de salaire gouvernementales.

TABEAU V

Indices des taux minima de salaires et autres mesures des salaires

Moyenne hebdomadaire des salaires et traite- ments pour l'en-semble des industries		Indices de l'ensemble des taux de salaires		Moyenne hebdomadaire des salaires et traite- ments pour l'en-semble des industries		Gains horaires moyens dans les industries manufacturières	
Varia- tion annu- elle	Indice	Varia- tion annu- elle	Indice	Varia- tion annu- elle	Indice	Varia- tion annu- elle	Indice
1965.....	100	—	100	8.9	100	100	100
1966.....	109.7	9.7	106.4	6.4	105.9	106.1	106.1
1967.....	115.1	4.9	114.5	7.6	113.0	113.2	113.2
1968.....	122.6	6.5	123.4	7.8	120.8	121.7	121.7
1969.....	135.5	10.5	133.1	7.9	129.3	131.6	131.6
1970.....	155.9	15.1	144.0	8.2	139.3	142.0	142.0
1971.....	168.8	8.3	156.5	8.7	151.3	154.7	154.7

hausse des salaires à cause de son effet défavorable sur les niveaux des revenus nets⁹. En général, les efforts visant à compenser l'effet de l'impôt progressif sur le revenu par une augmentation des salaires nominaux sont évidemment voués à l'échec puisque l'accroissement du salaire moyen tend tout bonnement à élargir encore la part du revenu payable en impôts. Néanmoins, les tentatives du public de résister de cette manière à la tendance des gouvernements à revendiquer une part croissante du revenu peuvent avoir exacerbé le problème du contrôle de l'inflation.

Du fait de l'existence de décalages substantiels dans l'ajustement des salaires aux variations des conditions du marché du travail, et de l'influence qu'exercent les augmentations antérieures des salaires et des prix sur les hausses de salaires actuelles, la relation entre le chômage et l'inflation ne se résume pas à un simple rapport entre moins de chômage et des augmentations plus fortes de salaires et de prix. Au contraire, la nature du dilemme auquel fait face l'économie est que de faibles taux de chômage tendent, au moins pendant un certain temps, à aller de pair avec des taux de plus en plus rapides d'accroissement des prix et des salaires¹⁰. Ainsi, il se peut que lorsqu'on a laissé se développer une forte inflation, le retour à une stabilité raisonnable, même du taux de croissance des prix, peut exiger, en l'absence d'autres mesures, un chômage considérable. On peut également déduire de ces études quantitatives que, si l'on se fuit à la seule restriction de la demande pour juguler une inflation solidement implantée, il se pourrait bien que le rétablissement de taux moins élevés d'augmentation des salaires implique une longue période de chômage anormalement fort.

Outre les études quantitatives globales, d'autres recherches effectuées pour le compte de la Commission se sont concentrées plus particulièrement sur les décisions relatives à la détermination des salaires pour certaines entreprises situées dans diverses régions du Canada, dont la main-d'œuvre n'est pas syndiquée¹¹. Certaines conclusions de ces recherches sont de nature quantitative, mais nombre des réponses les plus intéressantes tirées de ces questionnaires et des entrevues sont de nature qualitative. Aux termes de ces études, il semble que des facteurs tenant à la fois à l'offre et à la demande sur le marché ont contribué à la rigidité récente des hausses de salaires dans des conditions de ralentissement de l'activité économique. En examinant dans quelle mesure les pressions sur le marché du travail s'étaient relâchées depuis la fin des années 1960 et avaient mis plus de main-d'œuvre à la disposition des entreprises, un certain nombre d'employeurs ont fait remarquer que la disponibilité en individus qualifiés et désireux de travailler n'avait pas été aussi modifiée que l'on aurait pu s'y attendre. L'évolution récente du taux de chômage des hommes âgés de plus de 24 ans confirme quelque peu cette opinion. Ce taux a atteint un sommet de 5.6 pour cent durant l'été de 1970 et a décliné depuis en dessous de 5 pour cent.

⁹ Taylor, Turnovsky et Wilson, *op. cit.*

¹⁰ Au chapitre six, nous étudions plus en détail le problème de l'accélération des taux d'augmentations des prix et des salaires lorsque le taux de chômage est faible.

¹¹ Cf. G. G. Johnson, *op. cit.*

⁸ Cf. Bodkin, Brond, Reuber et Robinson, *op. cit.* et Taylor, Turnovsky et Wilson, *op. cit.*

Certaines des études laissent supposer que la part croissante du revenu qui échoit aux impôts sur le revenu a constitué une source de pression à la hausse.

Deux autres caractéristiques des études quantitatives des variations de salaires nous intéressent maintenant. Premièrement, ces études indiquent généralement que de longs délais se produisent avant que l'on ait pleinement conscience des effets des changements des conditions du marché qui entraînent des variations de salaires. Ceci, bien entendu, est conforme à notre discussion de l'incertitude particulièrement apparente sur le marché de la main-d'œuvre et à la désirabilité mutuelle des accords à long terme. En indiquant aussi que la réaction aux variations de l'emploi est asymétrique, les études confirment les opinions exprimées précédemment à propos des ententes implicites entre employeurs et employés. On trouve également, dans la plupart des cas, que pour tout taux de chômage initial, il est vraisemblable qu'une réduction donnée de ce taux se traduit par une accélération des hausses de salaires supérieure au ralentissement qui résulterait d'une augmentation équivalente du taux de chômage. Il semble donc que les pertes d'emploi impliquées par une hausse de salaires soient plus grandes que les gains résultant d'un accroissement correspondant de l'ampleur moyenne de ces hausses.

Certaines études indiquent également que les variations de salaires aux États-Unis influent sur les salaires au Canada⁸. On a souvent considéré ce facteur comme une influence sur les comportements qui ne tient pas au marché, mais il convient de ne pas oublier que, de manière caractéristique, la conjoncture économique américaine exerce une grande influence sur celle qui prévaut au Canada. En conséquence, il se pourrait bien que les taux de croissance des salaires aux États-Unis indiquent, de manière satisfaisante, de quel ordre seraient les augmentations justifiées par les conditions du marché au Canada. Cette question fera l'objet d'une étude plus détaillée dans un chapitre subséquent.

Deuxièmement, les études tendent à révéler que l'expérience de l'inflation joue un rôle analogue à celui que nous avons envisagé lors de notre étude des arrangements implicites à long terme entre employeurs et employés. Ainsi, pour une intensité donnée de la pression de la demande sur le marché du travail, les salaires s'accroîtront d'autant plus vite que l'inflation a été plus élevée dans le passé immédiat. Dans certains cas, ce sont les taux antérieurs de variation des prix qui permettent de déceler cet effet; dans d'autres, ce sont les taux antérieurs de variation des salaires. Dans tous les cas, on considère que le résultat indique l'importance des attentes fondées sur l'expérience en regard au processus de détermination des salaires. Les taux de rémunération (ou les augmentations de salaires récentes) qui sont appliqués dans certaines autres industries constituent un facteur additionnel, quoique connexe; celui-ci confirme l'opinion selon laquelle, lorsque les employeurs et les employés prennent conscience des taux de rémunération d'occupations comparables, les salaires tendent à s'ajuster dans leur propre industrie.

⁶ Cf. l'étude de Taylor, Turnovsky et Wilison. Les études plus globales, qui souffrent encore plus d'une pénurie de données, se trouvent dans les rapports de Scarfe et de Cragg.

⁷ Cf. Johnson, *op. cit.*

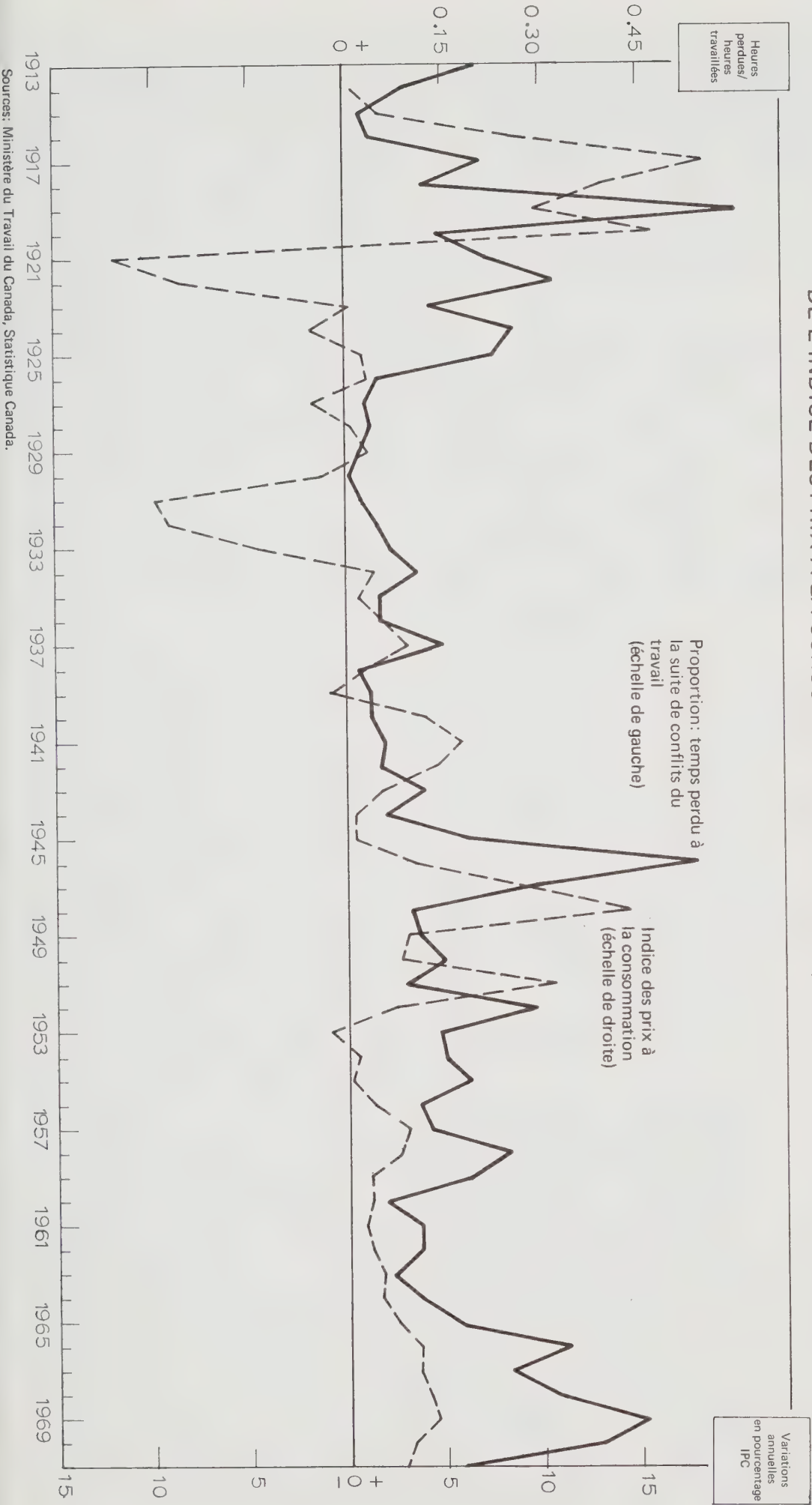
Voici les conclusions générales qui se dégagent de nos études. Premièrement, il semble que les pressions de la demande qui se manifestent sur les marchés du travail constituent un facteur important des variations de salaires. Dans certains cas, c'est le taux de chômage qui reflète le mieux ces conditions des marchés du travail; dans d'autres cas, ce sont les emplois disponibles, ou les variations de l'emploi, ou une combinaison de ces deux éléments. Certaines études, mais pas toutes, suggèrent que le niveau des profits et la pression de la demande sur les marchés des produits peuvent exercer des effets supplémentaires.

Les études basées sur ces données statistiques plutôt hétérogènes fournissent des résultats qui sont, en général, conformes aux hypothèses énoncées précédemment. Toutefois, ces études accordent une importance différente aux divers facteurs en cause et, considérées dans leur ensemble, elles ne confirment catégoriquement aucun point de vue. Les anomalies qui se dégagent de ces études suffisent à montrer que des questions importantes demeurent irrésolues, et que, bien qu'il faille peut-être davantage de recherches, du moins pour l'instant, l'indigence des données empêche la formation de conclusions fermes. Ceci n'a rien d'étonnant. Les statistiques sont inappropriées pour diverses raisons et il faudra beaucoup de temps avant que l'on dispose des renseignements requis pour réduire les différences entre l'analyse théorique et empirique, différences qui continuent de caractériser l'étude des facteurs déterminants en regard aux salaires.

Aux fins de nos recherches, nous avons utilisé les résultats de l'enquête annuelle du Ministère du Travail sur les taux de salaires prévalant dans les principaux groupes d'industries, ainsi que les données de même origine concernant les nouveaux règlements salariaux et les taux de base en vigueur aux termes des principales conventions collectives adoptées dans les industries autres que la construction. Nous avons utilisé en outre les séries compilées par Statistique Canada, qui indiquent les gains salariaux hebdomadaires moyens, à peu près au même niveau d'agrégation, ainsi que les gains horaires moyens dans certains grands groupes d'industries. Ces séries sont malheureusement les seules données mensuelles ou trimestrielles dont on dispose pour une période prolongée. C'est pourquoi, bien qu'elles soient inappropriées à bien des égards, nous leur avons accordé une place fondamentale dans nos recherches. On a également tenu compte des diverses données relatives aux gains, aux salaires et aux coûts en main-d'œuvre afin d'obtenir une décomposition plus précise, quoique encore assez générale. Pour les industries manufacturières, dont les données sont plus fiables, nous avons examiné les gains horaires moyens au niveau global et au niveau des principaux groupes d'industries⁶. Enfin, nous avons considéré les variations de salaires pour un échantillon limité d'entreprises individuelles, par le truchement d'entrevues, de questionnaires et d'une étude de leurs taux de salaires déclarés⁷.

Graphique 7

PERTES D'HEURES DE MAIN-D'OEUVRE ANNUELLES PAR SUITE DE CONFLITS DU TRAVAIL, EN POURCENTAGE DE L'ESTIMATION DES HEURES TOTALES TRAVAILLÉES, ET VARIATIONS ANNUELLES DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION AU CANADA, DE 1913 À 1971



⁵ Les études effectuées par la Commission comprennent L. D. Taylor, S. J. Turnovsky et T. A. Wilson, *Les mécanismes de l'inflation dans le secteur manufacturier en Amérique du Nord*; B. Scarfe, *La détermination des prix et les mécanismes de l'inflation au Canada*; J. G. Cragg, *L'évolution des salaires au Canada*; J. G. Cragg, *L'utilisation des variables-substituts*; G. G. Johnson, *Les variations des salaires de la main-d'œuvre non syndiquée*; et Thirsk, *Aspects régionaux de l'inflation et du chômage*. Les études antérieures incluent R. G. Bodkin, E. P. Bond, G. L. Reuber et T. R. Robinson, *Price Stability and High Employment*, Imprimeur de la Reine, 1966 (Conseil économique du Canada, Étude spéciale n° 5); G. L. Reuber, *Wage Determination in Canadian Manufacturing Industries*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968 (préparé pour le groupe d'études sur les relations du Travail); G. Saunders, *La détermination des salaires au Canada* (Ministère du Travail du Canada, Document occasionnel n° 3).

Les études quantitatives effectuées pour le compte de la Commission sur les facteurs influençant l'ampleur et le moment des variations de salaires au Canada se sont heurtées aux mêmes difficultés que les autres recherches poursuivies dans ce domaine⁵. De plus, ces études souffrent d'une insuffisance de données. Nous ne disposons malheureusement pas de renseignements pertinents, détaillés et fiables pour les prix, les salaires, les bénéfices marginaux, la productivité, les conditions du marché du travail et la part des revenus du travail couvrant une période suffisamment prolongée pour permettre des conclusions bien étayées.

Données empiriques

Apparemment, l'inflation non anticipée tendrait souvent à causer un désaccord à propos des perspectives. Dans le graphique 7, nous avons confronté la proportion des journées de travail perdues pour cause de grève ou de lock-out au cours des cinq dernières décennies avec les variations annuelles de l'indice des prix à la consommation. De manière remarquable, toutes les années où les pertes de temps de travail ont été les plus substantielles concordent avec des périodes de hausse anormalement rapide des prix.

Il reste néanmoins que le patronat et les syndicats doivent décider si tout changement des conditions du marché n'est que temporaire ou plus fondamental et durable. Si la direction et les travailleurs ne sont pas d'accord quant aux perspectives du marché, les employeurs étant plus pessimistes que les syndicats, cela peut se traduire par une série d'arrêts de travail.

Il existe apparemment une grande différence entre les circonstances qui entourent l'octroi de hausses de salaires selon que la main-d'œuvre est syndiquée ou non. Un employeur peut bien entendu décider de continuer à accorder des augmentations de salaires substantielles jusqu'à ce qu'il soit très évident que tout changement des conditions économiques est plus que temporaire. Mais, dans le cas où la main-d'œuvre est syndiquée, l'employeur fait face à un choix qui semble beaucoup plus délicat. Ou bien il doit accorder une hausse de salaire qu'il estime excessive, ou bien il doit être prêt à risquer un lock-out ou une grève et toutes leurs conséquences à court terme pour la rentabilité. De telles contraintes semblent tout à fait indépendantes des considérations qui influent sur les décisions relatives aux salaires dans le secteur de la main-d'œuvre non syndiquée.

gences des syndicats et des règlements syndicaux face à un changement des conditions économiques, ils ne pensent pas seulement à des délais de ce type.

au Canada, n'était pas un problème majeur entre 1958 et 1964, alors que le taux de syndicalisation était presque identique à celui de ces dernières années. Ce n'est que lorsqu'un accroissement rapide de la demande provoqua une augmentation des prix et des salaires que les conditions économiques de l'heure rendirent plausible la théorie de l'inflation causée par les syndicats. Dans plusieurs pays européens, cependant, nombre d'observateurs bien renseignés ont conclu que la meilleure explication de la conjoncture économique découle de l'hypothèse de l'existence d'un seul grand syndicat.

L'affirmation de nombreux économistes selon laquelle il est très douteux que les syndicats aient exercé une grande influence sur la répartition du revenu entre les salariés et les propriétaires de capital déconcerte fréquemment le patronat et les syndicats. Si l'on admet que les syndicats peuvent faire monter les salaires nominaux dans les secteurs de l'économie où ils exercent leur pouvoir, cela affectera défavorablement l'emploi dans ces secteurs. Ceux qui ne peuvent pas trouver d'emploi dans les industries où les travailleurs sont syndiqués peuvent rester en chômage pendant un certain temps mais, à long terme, ils trouveront un emploi dans d'autres secteurs. Dans ces derniers, la pression exercée par l'offre de main-d'œuvre tendra à abaisser les salaires relatifs. Il est possible que cela se solde par une baisse du taux moyen de rendement du capital et donc par un transfert de revenu des capitalistes aux employés, mais il semble que, dans de nombreuses économies, il n'en a pas été ainsi. Dans une économie ouverte comme celle du Canada, où les mouvements internationaux de capitaux à long terme sont considérables, on voit difficilement comment les pratiques du pays en ce qui concerne la main-d'œuvre pourraient en fait avoir des conséquences marquées ou durables sur le rendement des investissements, sans exercer également d'importants effets économiques de nature plus générale. Si l'activité des syndicats ne se traduit pas par une diminution substantielle des revenus du capital, les gains réalisés par les employés dans les secteurs de l'économie où la main-d'œuvre est syndiquée doivent être compensés par un ralentissement correspondant des hausses de salaires dans d'autres secteurs.

Quelle que soit l'influence à long terme des syndicats sur la part du revenu réel qui échoit à la main-d'œuvre, il semble clair qu'en l'absence d'un renforcement du pouvoir des syndicats ou d'une utilisation accrue de ce pouvoir, il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que le taux moyen des hausses des salaires nominaux s'élève simplement parce qu'une proportion considérable de la main-d'œuvre est syndiquée. Par ailleurs, il se pourrait que le moment de la réaction des hausses aux changements dans les conditions du marché en soit affecté. Comme nous l'avons déjà remarqué, il existe des raisons de croire que les délais d'ajustement des salaires sont plus longs dans les cas où il y a des négociations collectives. Ceci à cause du laps de temps nécessaire avant que les conventions collectives soient conclues, du délai inhérent aux négociations et de l'étendue de la période à venir couverte par les conventions. Cependant, lorsque les employeurs se plaignent de la rigidité des exi-

d'avantage l'écart entre les salaires de leurs membres et ceux des autres travailleurs. Toutefois, en l'absence d'une telle évolution, on conçoit difficilement pourquoi ces écarts augmenteraient. Si le taux de syndicalisation de la main-d'œuvre ne s'est pas accru, si les pouvoirs des syndicats n'ont pas été renforcés ou si les syndicats n'ont pas appris à utiliser leur pouvoir avec plus de vigueur, il est difficile de prétendre que la seule existence des syndicats se traduit, en général, par une pression continue à la hausse des niveaux de salaires.

On a parfois prétendu que si, à eux seuls, les syndicats ne sont pas une source d'inflation, leurs activités, conjuguées aux actions des responsables de la gestion de la demande, peuvent en engendrer. On conçoit facilement cette possibilité en imaginant une situation où presque tous les employés d'un pays appartiennent à un grand syndicat. Dans de telles circonstances, pour un taux donné d'accroissement de la demande, si les membres de ce syndicat ex-torquent des employeurs de fortes augmentations de salaires, le chômage croîtra. Si, à la suite des protestations du public contre la hausse du chômage, le gouvernement accélère le rythme d'expansion de la demande, il pourra y avoir un accroissement des prix, un ralentissement de la croissance des salaires réels et une baisse consécutive du chômage. Le grand syndicat constatant que les hausses de prix rongent les hausses des salaires nominaux de ses membres, pourrait alors exiger une autre augmentation prononcée des salaires nominaux, et le processus se répéterait.

Il est évident que même s'il y avait un grand syndicat en mesure d'influencer l'économie, il pourrait être incapable d'amener une hausse du taux d'augmentation du salaire réel par ce moyen. On peut alors conclure que les négociations devraient porter sur les salaires réels plutôt que sur les salaires nominaux; le gouvernement ne pourrait alors éviter le chômage en réduisant les salaires réels par l'inflation.

Dans le cas de l'Amérique du Nord, on doit noter que la main-d'œuvre du Canada et des Etats-Unis ne peut se comparer, même de loin, à une seule organisation syndicale puissante. Il est vrai qu'on ne peut déterminer de façon précise toute l'influence des syndicats. On pourrait prétendre que les statistiques qui indiquent que le tiers seulement des travailleurs au Canada sont membres de syndicats sous-estiment l'influence de ces derniers. Dans les entreprises dont une partie seulement de la main-d'œuvre est syndiquée, les hausses de salaires accordées s'appliquent souvent à tous les employés; plusieurs entreprises adoptent régulièrement les échelles salariales syndicales ou même les dépassent pour éviter la syndicalisation. On pourrait donc soutenir que les ententes conclues par les syndicats déterminent la moitié plutôt que le tiers des salaires de la main-d'œuvre canadienne.

On pourrait tout aussi facilement prétendre, cependant, qu'il existe de grandes différences entre la puissance relative des divers groupes syndicaux, et que certaines associations d'employés non accréditées exercent plus de pouvoir que nombre de syndicats. Toute évaluation quantitative des groupements qui peuvent influencer de façon significative leurs propres salaires est donc discutable. Ce dont on ne peut douter, cependant, c'est que l'inflation,

membres. Puisque ceci se fait pratiquement toujours en opposition aux employeurs, il semble évident que l'activité des syndicats se traduit par des salaires supérieurs à ceux que les employeurs seraient disposés à verser en l'absence de syndicats.

C'est ce qui se produit en général. Grâce à la pression qu'ils exercent sur les employeurs, renforcée par la menace de recourir, ou le recours, à la grève, les syndicats sont ordinairement en mesure d'obtenir pour leurs membres des conditions de travail plus favorables et des taux de rémunération plus élevés que ceux qu'ils pourraient obtenir autrement.

Les syndicats ne peuvent arriver à ces fins qu'à l'intérieur de certaines limites, car le processus n'est pas sans conséquence pour les membres des syndicats comme pour les employeurs.

Pour tout accroissement de productivité, des salaires relativement plus élevés impliquent une hausse des coûts relatifs, supportée par l'employeur, et provoquent une diminution de sa marge de profit ou bien une augmentation des prix de ses produits. S'il les accroît, son volume de ventes diminuera; l'ampleur de cette réduction dépendra du degré auquel le produit est substituable et de la mesure dans laquelle les coûts des producteurs concurrents sont également l'objet de pressions à la hausse.

Cette dernière remarque suggère que la capacité des syndicats de faire monter les salaires est plus grande quand ils sont en mesure de faire pression sur la plupart des principaux fournisseurs d'une industrie que lorsque leur influence est confinée à une petite partie d'une industrie. Néanmoins, même quand l'ensemble d'une industrie est concernée, les hausses de salaires ont habituellement pour effet d'augmenter les coûts unitaires de main-d'œuvre et donc de réduire la production et l'emploi. La baisse de l'emploi sera d'autant plus prononcée que les employeurs seront en mesure de substituer promptement d'autres facteurs de production au travail.

Il découle de ces remarques que tout syndicat, grand ou petit, fait face à un dilemme entre les niveaux de rémunération et d'emploi de ses membres et doit décider à tout moment jusqu'à quel point il est souhaitable d'exercer des pressions à la hausse des salaires. Ces décisions sont très difficiles, car elles doivent être prises dans une économie non statique, où les salaires nominaux croissent d'année en année et où les conditions du marché que confronteront vraisemblablement la firme, l'industrie ou l'économie, sont entourées d'une grande incertitude.

Pourtant, au fil des années, de telles décisions sont prises, des négociations sont menées, des épreuves de force ont lieu et divers syndicats obtiennent des hausses de salaires différentes pour leurs membres; l'ampleur de ces différences reflète, entre autres, la puissance relative des syndicats en cause. Etant donné ces écarts, les syndicats doivent se demander s'il est de l'intérêt de leurs membres d'essayer de les accroître davantage même si ceci peut être au détriment des emplois disponibles pour leurs membres.

À première vue, la réponse paraît claire. Si les syndicats deviennent plus puissants que par le passé, ou s'ils apprennent à exercer leur pouvoir plus vigoureusement qu'auparavant, ils peuvent être en mesure d'accroître encore

mentations accordées par d'autres entreprises, à moins d'une réduction considérable de leurs profits. Les hausses salariales peuvent donc, pendant un certain temps, ne pas diminuer de façon significative malgré l'amélioration de l'embauche et la facilité de conserver les employés. D'autre part, lorsque le marché du travail se resserre et que les entreprises ne réussissent pas à trouver un nombre suffisant d'employés, elles trouveront qu'il est rentable de payer le prix requis. Ainsi, l'accélération des hausses de salaires, résultant d'une intensification des pressions sur le marché du travail, peut être plus prononcée que le ralentissement dû à un fléchissement équivalent desdites pressions.

Nous avons maintenant analysé certaines des causes de décalages qui affectent les réactions des salaires sur les marchés de main-d'œuvre non syndiquée, et nous avons remarqué que, si les nouvelles conditions des marchés des produits et du travail sont considérées comme seulement temporaires, la réaction peut être très faible. Considérons maintenant les marchés de main-d'œuvre syndiquée.

L'influence des syndicats sur la détermination des salaires

La présence des syndicats ne modifie en rien la difficulté de percevoir un changement de la conjoncture économique. Il est vrai que les dirigeants syndicaux sont peut-être mieux placés que les employés individuels pour évaluer l'évolution de la situation économique, mais les désirs et les opinions des membres des syndicats exerceront nécessairement une grande influence lors de la prise de décisions. Donc, dans ce secteur-ci comme dans celui de la main-d'œuvre non syndiquée, une grande incertitude entourera la position de la firme, de l'industrie ou de l'ensemble de l'économie eu égard au marché. De plus, la durée des conventions collectives est généralement plus longue que celle inhérente aux augmentations périodiques des salaires de la main-d'œuvre non syndiquée⁴. La possibilité de réagir à une modification des conditions économiques est donc fréquemment sujette à des délais plus prolongés que lorsque aucune négociation officielle n'a lieu. De plus, les négociations requièrent un certain temps, ce qui se traduit par des retards additionnels. Enfin, la durée du contrat couvre une longue période à venir, ce qui limite le degré de souplesse auquel on peut s'attendre quant à l'ampleur des ajustements de salaires.

Nous reviendrons à l'étude de ces facteurs et d'autres influences qui modifient la réaction des règlements syndicaux aux variations des conditions économiques. Mais, auparavant, nous nous écarterons brièvement de ce sujet pour examiner les opinions de ceux qui considèrent les syndicats comme une source chronique de pression à la hausse des salaires et des prix.

Il est facile de comprendre comment naissent de telles opinions. Une des principales fonctions des syndicats est d'essayer d'élever les salaires de leurs

⁴ Bien qu'elles soient plus prolongées au sens où nous l'entendons ici, elles sont bien entendues de moins longue durée que les «contrats» implicites mentionnés précédemment lors de l'étude des marchés de main-d'œuvre non syndiquée.

les augmentations de salaires décidées par une entreprise donnée. On peut supposer que les politiques de paie à long terme des entreprises provoqueront des réactions asymétriques des salaires aux modifications des marchés du travail. En conséquence, lors de fléchissements de ces marchés, les firmes peuvent considérer qu'il est souhaitable de s'aligner sur les aug-

ou de conserver des employés. D'un autre côté, beaucoup d'entreprises et d'organismes ont mis au point des systèmes grâce auxquels les employés restent raisonnablement satisfaits sans que la direction ait à consacrer un temps indu aux questions de personnel. Comme nous le verrons lors de l'examen des résultats de nos recherches empiriques, ces dernières années ont vu se généraliser le recours à des méthodes de paie « scientifiques » selon lesquelles les hausses de salaires accordées par une entreprise ou un organisme sont liées, par le truchement d'enquêtes sur les salaires, aux augmentations consenties ailleurs. Ceci procure automatiquement une certaine qualité aux décisions concernant les traitements et garantit que, sauf si la situation particulière d'une société subit un changement très prononcé, il se peut qu'un ralentissement des hausses de salaires doive devenir assez général et étendu avant d'exercer un effet considérable sur

L'incitation à être un « bon employeur », afin de maintenir de bonnes relations avec le personnel et d'éviter la perte des meilleurs employés, varie d'une entreprise ou d'une industrie à l'autre. Dans certaines industries, des entreprises qui emploient en grande partie de la main-d'œuvre occasionnelle n'ont guère d'intérêt à s'efforcer de maintenir de bonnes relations. Dans nombre de ces cas, les échelles de salaires sont souvent très influencées, et parfois même déterminées, par le salaire minimum légal. Dans d'autres cas, les hausses de salaires réagissent assez vite à la plus ou moins grande possibilité de recruter

La tendance à traiter la main-d'œuvre d'une manière tout à fait différente des autres intrants a conduit à attacher beaucoup d'importance aux aspects « sociaux » des marchés du travail. Dans une récente édition révisée de sa *Theory of Wages*, l'économiste anglais Sir John Hicks rappelle l'intérêt qu'il avait accordé à cet aspect du marché du travail dans la première édition de son ouvrage, publiée voici quarante ans, et il souligne l'importance que prennent sur ce marché la confiance en un traitement équitable au fil du temps et l'absence de sentiments d'injustice. Dans la mesure où un « bon employeur » peut retirer à long terme des bénéfices économiques des pratiques d'emploi et de paie associées à une telle politique, son comportement apparemment « non économique » à court terme peut s'avérer « économique » si l'on se place dans une perspective à long terme.

relations avec le personnel; et, quoi qu'il en soit, le coût réduit pourrait tout de même être supérieur à la valeur immédiate des services de main-d'œuvre en cause. Ainsi, la politique relative à la main-d'œuvre est différente de celle qui concerne d'autres éléments du coût. Un manufacturier peut brusquement remplacer une fourniture par une autre si le nouveau fournisseur accepte d'abaisser le prix, mais il sera généralement beaucoup moins enclin à le faire s'il s'agit d'individus et non de matériaux.

On a de bonnes raisons de croire que la plupart des gens n'ont pas le goût du risque—au moins quand une partie importante du total de leurs actifs et de leurs revenus est en jeu. Les études de comportement sur les marchés financiers et l'existence même de l'industrie des assurances tendent à confirmer ce phénomène. Du fait de cette opposition au risque, de nombreux employés seront prêts à payer un certain prix pour réduire l'incertitude. C'est-à-dire qu'ils préféreront un salaire réel anticipé plus bas en moyenne, moins susceptible de varier, à un salaire réel anticipé plus élevé mais sujet à de plus fortes variations. Beaucoup d'employeurs dont la demande pour la main-d'œuvre reste raisonnablement stable au cours du cycle des affaires peuvent satisfaire, dans une large mesure, cette préférence manifestée par nombre de leurs employés. Certains, les gouvernements en particulier, sont en mesure d'offrir la sécurité d'emploi et une garantie implicite que les salaires s'élèveront à peu près parallèlement aux taux de rémunération comparables des autres secteurs. Certains employeurs du secteur privé peuvent offrir une sécurité d'emploi pratiquement totale et faire valoir leur réputation de traiter équitablement tous leurs employés réguliers. D'autres employeurs dont la production est sujette à de plus amples variations, ne peuvent offrir qu'un degré raisonnable de sécurité d'emploi à leur personnel régulier, mais eux aussi peuvent se créer une réputation selon laquelle les considérations qui commandent la détermination des traitements de leurs employés sont à aussi long terme que leur situation économique le permet.

Cette analyse peut expliquer en partie pourquoi peu de firmes réagissent à un excédent de l'offre de main-d'œuvre par une diminution des salaires et par le recrutement à moindre coût de personnel destiné à remplacer des travailleurs actuellement employés. Si une entreprise accepte d'accorder des augmentations salariales supérieures à celles requises par les conditions courantes du marché, et si, en plus, elle accepte de garder certains employés même si le rendement mesuré par leur production courante² est bien inférieur aux salaires qu'ils commandent, il s'ensuit une réduction marquée de l'embauche et une restriction de l'emploi aux salaires prévalants³.

Ceux qui occupent un poste obtiennent à peu près les mêmes augmentations de salaires qu'habituellement, tandis que ceux qui n'ont pas d'emploi ont beaucoup de difficulté à en trouver, même s'ils sont prêts à accepter un salaire inférieur à celui du marché. Pour l'entreprise, le recrutement de main-d'œuvre moins dispendieuse impliquerait la mise à pied de certains employés et tout ce qu'elle comporte de défavorable au point de vue des

² Les entreprises estiment qu'il est avantageux de garder des employés, même à perte, dans le but d'éviter de nouveaux frais de formation et de recrutement. Il est cependant suggéré dans le texte que des pertes encore plus considérables sont justifiées si une entreprise se crée une réputation d'employeur équitable en maintenant, à long terme, un personnel comparable à des taux inférieurs.

³ Cette restriction de l'emploi disparaît graduellement lorsque la demande augmente et que les firmes éprouvent de plus en plus de difficultés à embaucher de nouveaux travailleurs aux salaires offerts. Lorsque les syndicats ont réussi à augmenter les salaires bien au-dessus des taux du marché libre, une certaine restriction de l'emploi peut exister quel que soit le niveau de la demande.

¹ Ceux qui cherchent une situation décrivent parfois le marché des professeurs d'université comme un marché d'esclaves. Mais, sur ce marché, quand les négociations incluent la « permanence », c'est plutôt l'employeur que l'esclave qui se lie.

L'importance que de nombreux employés accordent à la sécurité de l'emploi vient de ce que, pour la plupart des gens, leurs emplois, et non des biens ou des richesses matérielles, leur procure l'essentiel de leur revenu. Il existe d'importantes différences entre les marchés du travail et les marchés d'autres actifs. Tout d'abord, un individu ne peut pas « mettre en vente » ses services sur une base permanente, ni même les « louer » à long terme puisque les contrats de travail de durée indéfinie sont interdits par la loi¹. En outre, étant donné que l'individu doit posséder un « actif propre » en capital humain, il lui est très difficile de se diversifier. S'il est plombier à Toronto, il ne peut pas échanger une partie de son actif propre contre une « action » d'un dentiste à Vancouver. Sa situation est donc très vulnérable. Si le prix de sa compétence particulière devait fluctuer comme ceux de certains produits de base sur un marché libre, l'individu serait sujet à une grande insécurité.

On conçoit facilement pourquoi les employés préféreraient des ententes périodiques de salaires en vertu desquelles les récessions temporaires de l'économie n'entraîneraient que peu ou pas de réduction de l'ampleur habituelle des augmentations de salaires. Si les employés attachent une grande importance à un tel système de règlement des salaires, il peut également être avantageux pour l'entreprise ou l'organisme de conserver une réputation de « bon employeur » à cet égard. En effet, la firme peut ainsi attirer et garder une main-d'œuvre de meilleure qualité pour le même prix, ou de même qualité pour un prix inférieur, que si la stabilité des relations entre employeur et employés était moindre.

Il convient d'expliquer pourquoi, alors que les employés et les employeurs ont pris conscience d'une variation substantielle des pressions qui se manifestent sur le marché du travail, la réaction du taux moyen des hausses de salaires est aussi limitée. Ce phénomène peut s'expliquer pour les raisons suivantes. Même si les employés et les employeurs ont pris conscience de l'existence d'une modification au moins temporaire de la pression exercée par la demande pour la main-d'œuvre, les employeurs peuvent estimer qu'il n'est pas de leur intérêt à long terme de tirer parti d'une situation pouvant s'avérer temporaire. Au contraire, ils peuvent juger préférable de continuer à offrir des hausses de salaires assez semblables à celles accordées dans le passé, à moins qu'il ne soit devenu clair que le changement est d'ordre plus permanent.

Il convient d'expliquer pourquoi, alors que les employés et les employeurs ont pris conscience d'une variation substantielle des pressions qui se manifestent sur le marché du travail, la réaction du taux moyen des hausses de salaires est aussi limitée. Ce phénomène peut s'expliquer pour les raisons suivantes. Même si les employés et les employeurs ont pris conscience de l'existence d'une modification au moins temporaire de la pression exercée par la demande pour la main-d'œuvre, les employeurs peuvent estimer qu'il n'est pas de leur intérêt à long terme de tirer parti d'une situation pouvant s'avérer temporaire. Au contraire, ils peuvent juger préférable de continuer à offrir des hausses de salaires assez semblables à celles accordées dans le passé, à moins qu'il ne soit devenu clair que le changement est d'ordre plus permanent.

Il convient d'expliquer pourquoi, alors que les employés et les employeurs ont pris conscience d'une variation substantielle des pressions qui se manifestent sur le marché du travail, la réaction du taux moyen des hausses de salaires est aussi limitée. Ce phénomène peut s'expliquer pour les raisons suivantes. Même si les employés et les employeurs ont pris conscience de l'existence d'une modification au moins temporaire de la pression exercée par la demande pour la main-d'œuvre, les employeurs peuvent estimer qu'il n'est pas de leur intérêt à long terme de tirer parti d'une situation pouvant s'avérer temporaire. Au contraire, ils peuvent juger préférable de continuer à offrir des hausses de salaires assez semblables à celles accordées dans le passé, à moins qu'il ne soit devenu clair que le changement est d'ordre plus permanent.

ture du marché du travail, on voit qu'il y a vraiment très peu de cas où les méthodes d'octroi des augmentations de salaire autorisent une telle souplesse immédiate des taux de rémunération des employés.

En fait, pour faire une comparaison, les décisions des employeurs et des employés qui déterminent l'ampleur des hausses de salaires s'apparentent plus aux décisions par lesquelles les propriétaires et les locataires déterminent les loyers qu'aux propositions et aux offres des participants à une mise aux enchères. Ceci est évident dans le cas des conventions collectives qui s'étendent sur une, deux ou trois années. À la différence de quelqu'un qui offre un appartement en location, l'employeur ne garantit évidemment pas l'emploi de membres donnés du syndicat pendant la période couverte par la convention, mais il accepte de verser à ses employés des taux de salaires fixés pour la durée de ladite convention.

Il est peut-être moins évident qu'un élément très similaire aux obligations contractuelles de ce type existe même en l'absence de convention collective et de syndicat. Ainsi, une firme qui accorde annuellement des augmentations de salaires à ses employés conclut en fait une entente avec ceux-ci.

L'existence de cet aspect contractuel, implicite ou explicite, dans la plupart des cas de détermination des salaires impose des limites à la rapidité des réactions aux changements des conditions économiques. À tout moment, il existera des ententes stipulant les taux de rémunération de la plupart des employés, que ce soit pour les trois prochains mois ou pour les trois prochaines années. À moins d'une modification vraiment radicale des circonstances, ces taux s'appliqueront réellement pendant les trois mois ou les trois années à venir, même si les conditions économiques ont déjà varié sensiblement. Ainsi, même s'ils perçoivent les changements des conditions du marché du travail, les employeurs tendront généralement à différer les ajustements jusqu'au moment habituel des révisions de salaires. Dans la mesure où l'augmentation de la demande pour la main-d'œuvre se reflète dans des hausses de salaires nouvellement négociées, il y aura évidemment un accroissement immédiat des hausses moyennes de salaires enregistrées de mois en mois. Mais il peut s'écouler jusqu'à une année avant que la plus grande partie de la structure des salaires ne s'ajuste, et, pour les employés dont les salaires sont fixés par des conventions de deux ou trois ans, les ajustements prendront encore plus de temps. Une diminution de la demande pour la main-d'œuvre causera des délais similaires dans l'ajustement des salaires.

Les aspects à long terme de la détermination des salaires

Lorsqu'on admet généralement l'existence d'un changement des conditions économiques globales et que le moment habituel de réviser les niveaux des salaires est arrivé, on pourrait s'attendre à ce que la nouvelle situation des marchés du travail et des produits se reflète rapidement au niveau des décisions. Étant donné qu'au cours des dernières années, tout effet de ce genre sur les règlements salariaux, que la main-d'œuvre soit syndiquée ou non,

L'incertitude qui entoure l'évolution des marchés de travail particuliers entraîne des retards dans les réactions à un changement d'ordre général des conditions économiques; ces décalages sont accrus par l'aspect duratif des transactions sur le marché du travail. Lorsqu'on considère l'effet de changements dans les conditions d'offre et de demande sur tout marché donné, on est tenté de penser que le processus de réaction des prix y est semblable à celui d'un marché aux enchères. Mais, si l'on réfléchit quelque peu à la na-

fruit d'une modification générale des conditions économiques. que l'on voie que ces signes d'un relâchement des marchés du travail sont le influencées par des facteurs fortuits, un certain temps peut s'écouler avant donné que les circonstances auxquelles fait face toute entreprise sont souvent une autre indication d'un marché du travail moins tendu. Toutefois, étant employés, aux taux de salaires prévalants ou même à des taux inférieurs, serait inférieures à la normale. La possibilité de trouver plus facilement des em- soient pas prêts à le quitter même si les hausses de salaires proposées étaient que les employés ne quittent pas leur emploi pour des raisons salariales, et ne inférieures à la norme prévalante. Une indication d'un tel changement serait dans les conditions du marché qui rendrait adéquates des hausses de salaires Il est tout aussi difficile pour les employeurs de percevoir un changement avant que le besoin d'une politique salariale différente devienne évident.

d'embauche, on ne doit pas s'étonner qu'un certain temps soit nécessaire d'autres raisons et que d'autres facteurs influencent également les problèmes. Etant donné que de toute façon les gens quittent souvent leur emploi pour avantageux, mais aussi que les employeurs soient conscients de cette opinion. pensent qu'ils ont de meilleures chances de trouver ailleurs des emplois plus Pour cela, il faut non seulement que les employés—actuels ou éventuels— en plus difficile de recruter du personnel nouveau ou de garder ses employés. se présente normalement quand l'employeur s'aperçoit qu'il lui est de plus le quitter afin de recevoir des salaires plus élevés ailleurs. Une telle situation plus facilement de la main-d'œuvre, ou bien pour empêcher ses employés de la norme, dans les secteurs concernés du marché du travail, pour recruter des augmentations supérieures à ce que l'on considère généralement comme hausses de salaires exceptionnellement élevées. Il aurait tendance à accorder dans quelles circonstances un employeur pourrait être incité à offrir des Pour saisir plus clairement la nature de ce problème, il est utile d'examiner impliquent une modification des processus existants d'établissement des prix. bilités dont il dispose, ou de percevoir très vite que de nouvelles circonstances emploi ou pour tout employeur de connaître pleinement l'éventail des possi- quoi il est pratiquement impossible pour tout individu à la recherche d'un ments sur les emplois et les travailleurs disponibles. Cela explique aussi pour- impliquent souvent un long et coûteux processus de collecte de renseigne- quoi la recherche d'un emploi et le recrutement sur le marché du travail l'économie, quelques-uns seulement attireront un individu donné. C'est pour- térogène. De même, sur la très grande variété d'emplois disponibles dans des individus intéressantes pour les employeurs forment un ensemble très hé-

avancées pour expliquer l'inflation en étudiant le comportement des firmes, des groupes organisés et des individus.

Le rôle de l'incertitude

Étant donné la diversité complexe des marchés individuels auxquels participent les entreprises et les particuliers, il n'est guère étonnant que la réaction aux changements des conditions économiques globales soit loin d'être rapide. Les conditions de marché auxquelles les divers responsables de décision font face à tout moment sont très variées et ont des origines très différentes. Certaines de ces influences ne s'appliquent qu'à une entreprise particulière, d'autres sont spécifiques à une industrie ou une région données et d'autres encore tiennent aux conditions économiques générales. Bien entendu, quand les conditions économiques globales se modifient, la situation des marchés individuels tend à évoluer de la même manière; mais il n'en est manifestement pas ainsi pour tous les marchés, surtout si les changements de la conjoncture économique ont été relativement peu importants, comme ce fut le cas pendant les deux dernières décennies. Nombre des facteurs de distortion économique qui affectent des marchés particuliers de produits ou de main-d'œuvre sont des événements aléatoires, s'éliminant d'eux-mêmes, auxquels les firmes seraient peu avisées d'essayer de réagir puisqu'ils seraient déjà en train de s'effacer lorsqu'elles les percevraient.

La nature des changements des conditions du marché n'est pas évidente aux yeux de ceux qu'ils affectent. Il se peut qu'une distortion donnée ne soit que le fait du hasard. Elle peut être de caractère plus durable, mais ne concerner que la firme ou l'industrie donnée. Elle peut aussi revêtir un caractère plus général. Mais, même quand un responsable de décision économique est conscient d'un changement d'ordre général dans les conditions économiques, il lui est habituellement bien difficile de voir comment ledit changement affecte sa propre situation.

Ainsi, la plupart des décisions économiques sont prises dans des conditions de grande incertitude. Il n'est pas surprenant que les changements des conditions du marché ne soient pas perçus immédiatement et que la réaction appropriée ne soit aucunement évidente. Un délai considérable peut s'écouler avant que l'on puisse s'attendre à une réaction importante à de tels changements.

L'incertitude sur les marchés du travail

Étant donné l'importance des coûts unitaires de main-d'œuvre dans la détermination des prix, que nous avons soulignée dans le chapitre précédent, ces considérations—qui s'appliquent particulièrement aux marchés du travail—revêtent manifestement une importance capitale. La main-d'œuvre n'est pas quelque marchandise assortie de normes définies, comme l'orge ou le charbon, que l'on peut acquérir immédiatement et facilement sur un marché organisé. Au contraire, les compétences, les caractéristiques et les aptitudes

En fait, l'économie n'est pas une entité, mais un organisme complexe constitué de nombreuses parties interdépendantes et d'un large éventail de marchés différents, dont chacun se compose d'un certain nombre d'entreprises individuelles. Ce sont ces agents économiques qui, par leurs actions sur des marchés particuliers, déterminent les salaires et les prix particuliers. Conséquemment, même si l'expérience au niveau global couvrirait une période suffisamment prolongée pour permettre des généralisations fiables, nous ne serions quand même pas en mesure d'expliquer ce qui se produit par le comportement des agents économiques concernés. En effet, les circonstances, auxquelles sont confrontés ces agents individuels, modèlent leurs réactions aux changements des conditions du marché, et la réaction de l'économie reflète la somme de toutes ces réactions individuelles. Vu ces limitations de l'expérience pertinente dont nous disposons pour l'ensemble de l'économie, il est essentiel que nous testions les différentes hypothèses

Il est souvent pratique d'envisager l'économie comme une vaste entité et d'étudier son « comportement » à peu près comme celui des ménages ou des entreprises individuelles. Cependant, on sait que le concept d'« économie nationale » est extrêmement abstrait. Il permet de simplifier suffisamment la complexité du monde réel pour que ceux qui étudient ou qui sont responsables de la gestion de l'économie puissent saisir les relations économiques fondamentales. Poussé trop loin, le degré de simplification peut cependant s'avérer très trompeur.

Nécessité d'une analyse détaillée

à une telle modification du taux d'expansion de la demande. Si tous les marchés fonctionnaient comme des encans, le taux d'accroissement des prix du marché type des produits ne deviendrait ni nul, ni négatif. Un ralentissement jusqu'à 2 pour cent par an suffirait pour rétablir un taux de croissance d'équilibre de la production réelle de 5 pour cent par an. De même, un ralentissement du taux annuel d'augmentation des salaires de 8 à 5 pour cent rééquilibrerait l'offre et la demande sur le marché de la main-d'œuvre. Bref, si le marché restait en équilibre pendant le processus d'ajustement, l'offre et la demande produiraient encore des accroissements des salaires et des prix, plutôt qu'un accroissement nul ou une diminution. Ceci nous aide à comprendre ce qui doit être expliqué lorsqu'une réduction relativement modeste du taux d'accroissement de la demande en termes monétaires entraîne une augmentation des ressources inutilisées. Dans de telles conditions, il n'est pas nécessaire d'expliquer pourquoi le chômage et la capacité de production excédentaire, sur un marché type, n'entraînent ni une stabilisation ni une baisse des prix et des salaires. Il ne nous reste qu'à expliquer pourquoi les taux d'augmentation des salaires et des prix ne s'ajustent pas complètement et immédiatement à un taux ralenti d'expansion de la demande; bref, pourquoi un taux d'inflation élevé ne diminue pas immédiatement, tout en restant positif.

qu'une période très brève. Puisqu'on considère que la fin des années 1950 et le début des années 1970 sont les seules périodes représentatives de la « nouvelle inflation » au Canada, notre analyse ne peut s'appuyer que sur deux cas. On ne devrait pas attendre de grands résultats de l'étude d'un échantillon aussi limité. Bien sûr, au niveau global, il existe un large éventail d'expériences pertinentes vécues en d'autres temps et dans d'autres pays; toutefois, aux fins d'une analyse précise qui implique des distinctions assez subtiles, il nous manque cette répétition des événements qui permettrait un certain degré de certitude.

Autre présentation du problème

Dans le chapitre précédent, nous avons surtout essayé de voir pourquoi l'inflation a persisté avec autant de vigueur dans les conditions récentes de ralentissement économique. Nous nous sommes aperçus qu'il n'est pas possible de trancher catégoriquement cette question en étudiant seulement les données globales. Au contraire, si l'on veut expliquer de manière satisfaisante l'évolution des coûts et des prix au niveau global, il convient d'examiner le fonctionnement des marchés individuels. Auparavant, il est bon de réexaminer la réaction probable des prix des produits et des services de main-d'œuvre à un ralentissement de la croissance de la demande sur un marché type de produits ou de travail.

Par exemple, considérons une économie dont le produit réel croît régulièrement à un taux d'équilibre de 5 pour cent par an—déterminé par la croissance de la main-d'œuvre, l'accumulation du capital et l'amélioration de la productivité. Supposons que la valeur nominale de la production vendue (c'est-à-dire le niveau de la demande en termes monétaires) s'élève de 10 pour cent par an. Dans ces conditions, le niveau des prix augmente annuellement de 5 pour cent et celui des salaires moyens de 8 pour cent. Cela signifie aussi que sur un marché type de produits ou de main-d'œuvre de cette économie, les taux de croissance d'équilibre de la demande, de la production, de l'emploi, des prix et des salaires caractéristiques de l'ensemble de l'économie se trouvent alors au niveau de chaque marché individuel de produits ou de travail.

Qu'arrive-t-il à une firme ou une industrie type si le rythme d'expansion de la demande globale ralentit à 7 pour cent par an? Dans ce secteur, les taux d'accroissement de la production et de l'emploi varieront évidemment en fonction des réactions des prix et des salaires. Sans une décélération immédiate et parallèle des taux d'expansion des prix et des salaires, l'entrepryse ou l'industrie connaîtra une sous-utilisation de sa capacité de production et et de ses ressources humaines.

Face à un marché dans lequel l'offre excède temporairement la demande, aux niveaux prévalants des prix et des salaires, on conclurait peut-être que dans de tels marchés, ces niveaux devraient s'abaisser en termes absolus, ou, du moins, ne devraient pas s'élever. Cette opinion résulte d'une interprétation erronée des conséquences d'un ajustement immédiat et sans heurt du marché

On peut donc tirer certains enseignements de la confrontation des hypothèses aux données globales concernant l'ensemble de l'économie, mais il n'est pas surprenant qu'à ce niveau la recherche ne permette guère de choisir parmi les diverses explications de ce phénomène. Tout d'abord, l'expérience particulièrement pertinente aux hypothèses que nous examinons ne couvre

Ainsi, dans une certaine mesure, l'analyse de l'évolution économique au niveau global appuie l'opinion selon laquelle la persistance de l'inflation dans des conditions de ralentissement de l'activité économique peut être en partie attribuable à des réactions décalées ou atténuées du processus d'ajustement des coûts et des prix. D'autre part, l'absence de réaction rapide et entière des coûts et des prix à des variations de la demande n'explique pas pourquoi il devrait en être ainsi.

En plus de remettre en question les diverses hypothèses, les données globales indiquent que la réaction des coûts et des prix à des variations de l'expansion de la demande est normalement décalée par rapport à celle de la production et de l'emploi. Si les tendances des prix et des salaires réagissaient totalement et immédiatement à une accélération du rythme d'expansion de la demande, les taux de croissance de la production et de l'emploi ne seraient pas affectés par une forte poussée de la demande en termes monétaires. Il existe encore dans les économies modernes quelques marchés où les prix réagissent ainsi aux variations à court terme de la demande. Mais le processus ne fonctionne pas de cette manière dans la plupart des secteurs de l'économie. De manière caractéristique, la réaction initiale à un accroissement du taux d'expansion de la demande est une accélération de la croissance de la production et de l'emploi, et une augmentation des marges de profit, qui n'est suivie que quelque temps plus tard de taux d'accroissement rapide des prix et des salaires. De même, une baisse du taux d'expansion de la demande se traduit normalement d'abord par un ralentissement de l'activité économique, et par une réduction des marges de profit; toute atténuation du rythme de croissance des coûts et des prix qui en résulte ne se manifeste vraisemblablement pas avant un certain temps.

Nous avons également vu que les parts respectives du travail et du capital dans le revenu national ont fluctué systématiquement depuis le début des années 1950, selon les variations cycliques des taux de croissance de la demande nominale, de la production réelle et de la productivité. Cette remarque ne fait pas l'affaire de ceux qui attribuent nos problèmes actuels d'inflation à l'extension du pouvoir de monopole exercé par les syndicats ou les sociétés. Si les syndicats influencent tant les niveaux moyens de salaires, pourquoi la part de la rémunération des employés dans le revenu national a-t-elle connu un déclin interrompu de 1957 à 1964? De même, si les sociétés détiennent un tel pouvoir de modifier le contexte dans lequel elles évoluent, pourquoi, de 1964 à 1970, n'ont-elles pas été en mesure d'empêcher une baisse interrompue de la part des profits dans le revenu national, baisse qui a provoqué une diminution prononcée du niveau absolu des profits pendant cette dernière année?

chapitre deux

L'ÉVOLUTION DES SALAIRES ET LES MARCHÉS DE MAIN-D'ŒUVRE

Introduction

Dans le premier chapitre, nous avons examiné le schéma d'évolution général des coûts et des prix, depuis le début des années 1950, par rapport aux schémas correspondants d'évolution d'un certain nombre d'agréats économiques connexes. Ceci nous a permis, dans une certaine mesure, d'évaluer la plausibilité d'au moins quelques-unes des hypothèses proposées pour expliquer la nature de l'inflation contemporaine. Dans le présent chapitre, nous situons d'abord les principaux problèmes, puis nous étudierons comment le fonctionnement des marchés du travail détermine l'ampleur des augmentations des taux de salaires.

Nous avons vu que les deux phases d'inflation relativement rapide survenues au Canada au cours des vingt dernières années ont été causées, au départ, par une accumulation de pressions exceptionnellement marquées de la demande sur diverses ressources de l'économie, dont les ressources à main-d'œuvre, à l'instar de la plupart des éruptions d'inflation observées à travers le monde. Cette constatation place dans une position difficile ceux qui prétendent que l'inflation résulte non pas des pressions de la demande, mais des augmentations de coûts qui viennent de ce que tous les membres de la société tentent de retirer plus de l'économie qu'ils n'y mettent. S'il en est ainsi, pourquoi ces vagues de cupidité collective ne se manifestent-elles que lorsque les niveaux de la demande en termes monétaires sont exceptionnellement élevés par rapport à la capacité de production? Et pourquoi, dans le passé, ont-elles subsisté durant des périodes où la pression de la demande sur la capacité de production était faible?

TABLEAU IV
Indices d'agréats économiques choisis—secteur commercial non agricole—Canada, 1952-1970
1961 = 100

	W	E	H	GDP	GDPR	GDP		W		E		W		E		H		GDPR		W	
						GDP	GDPR	GDP	GDPR	E	GDPR	H	GDPR	H	GDPR	H	GDPR	W	GDPR	W	GDPR
1952.....	59.83	88.53	92.62	59.32	67.40	88.02	100.85	67.58	76.13	64.59	72.77	88.76									
1953.....	65.02	89.90	93.55	63.53	71.50	88.86	102.34	72.32	79.53	69.50	76.43	90.93									
1954.....	65.48	88.70	91.34	64.62	72.20	89.50	101.33	73.81	81.39	71.68	79.04	90.69									
1955.....	70.06	91.51	93.73	71.56	79.30	90.24	97.90	76.56	86.66	74.74	84.60	88.34									
1956.....	79.56	97.05	99.61	80.53	86.80	92.78	98.80	81.98	89.44	79.87	87.14	91.66									
1957.....	86.11	99.85	101.80	86.06	88.60	97.13	100.07	86.24	88.73	84.60	87.04	97.19									
1958.....	86.92	97.29	98.78	87.17	89.10	97.83	99.72	89.34	91.58	87.99	90.20	97.55									
1959.....	92.80	99.68	101.32	93.64	94.70	98.88	99.10	93.10	95.00	91.59	93.46	97.99									
1960.....	96.87	99.60	100.57	96.92	96.50	100.43	99.95	97.26	96.88	96.32	95.95	100.39									
1961.....	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00									
1962.....	106.58	103.40	103.60	107.30	106.44	100.81	99.33	103.08	102.94	102.87	102.73	100.14									
1963.....	113.39	106.21	105.89	115.19	111.54	103.27	98.43	106.76	105.03	107.08	105.34	101.65									
1964.....	123.50	110.95	110.51	126.44	121.35	104.20	97.67	111.31	109.37	111.76	109.81	101.77									
1965.....	138.00	117.11	116.25	138.62	130.66	106.09	99.55	117.84	111.58	118.71	112.40	105.61									
1966.....	155.30	122.69	120.36	153.12	139.25	109.96	101.42	126.57	113.50	129.02	115.69	111.52									
1967.....	169.44	124.70	121.78	164.52	144.61	113.77	102.99	135.87	115.97	139.13	118.75	117.16									
1968.....	182.03	125.50	121.17	177.53	151.96	116.83	102.53	145.05	121.09	150.22	125.41	119.78									
1969.....	203.09	130.26	124.00	194.39	159.20	122.10	104.48	155.90	122.21	163.77	128.38	127.57									
1970.....	220.17	131.01	123.64	207.63	163.09	127.31	106.04	168.06	124.49	176.08	131.91	135.00									

W = rémunération totale de la main-d'œuvre; E = nombre d'employés; H = heures de main-d'œuvre; PIB = produit intérieur brut au coût des facteurs, en dollars courants; PIBR = produit intérieur brut au coût des facteurs, en dollars constants.

SOURCES: estimations calculées à partir de données publiées et non publiées de Statistique Canada. W comprend les revenus du travail imputés aux travailleurs non salariés, aux individus établis à leur compte et à ceux qui, travaillant dans une entreprise à caractère familial, ne reçoivent pas de rémunération. On trouvera dans le texte la description des hypothèses retenues par la Commission à ce sujet.

3. Pour l'ensemble de l'économie, la croissance à long terme des services gouvernementaux et non commerciaux rend plus difficile l'analyse des tendances de la répartition du revenu, car, à quelques exceptions près, ces secteurs produisent des revenus de l'emploi, mais non des profits ou d'autres revenus du capital. On peut vraisemblablement supposer que l'étude des parts respectives des revenus du travail et du capital doit surtout se concentrer sur les secteurs de l'économie où coexistent ces deux formes de revenu. Dans cette optique, le concept de produit intérieur semble plus pertinent que celui de produit national, car le premier exclut la part substantielle des profits réalisés au Canada et remise aux actionnaires étrangers sous forme de dividendes.

Les données annuelles pour le secteur commercial non agricole, couvrant la période de 1953 à 1970 inclusivement, sont présentées sous forme d'indices dans le tableau IV.

La Commission exprime sa reconnaissance à Statistique Canada pour les estimations annuelles, fondées sur des données publiées ou inédites, des séries statistiques énumérées ci-dessous. Ces séries concernent le secteur commercial non agricole de l'économie canadienne et couvrent la période de 1952 à 1970 inclusivement.

Le produit intérieur brut au coût des facteurs, en dollars courants.
Le produit intérieur brut au coût des facteurs, en dollars constants (1961).

Le nombre d'employés, calculé en additionnant les travailleurs « rémunérés » et « non rémunérés ». La dernière catégorie comprend les employés qui fournissent eux-mêmes des services de main-d'œuvre, les individus établis à leur compte et ceux qui, travaillant dans une entreprise à caractère familial, ne perçoivent pas de rémunération. Les heures de main-d'œuvre, obtenues en additionnant les heures de main-d'œuvre des travailleurs « rémunérés » et « non rémunérés ». La rémunération des travailleurs. Cette série comprend les salaires et autres revenus d'emploi des travailleurs « rémunérés ». Elle comprend également un revenu d'emploi imputé aux travailleurs « non rémunérés » sur la base suivante: la Commission a supposé que l'on pouvait estimer ce revenu en multipliant le nombre d'heures de main-d'œuvre des travailleurs « non rémunérés » par les deux-tiers du revenu du travail annuel moyen des travailleurs « rémunérés », calculé séparément pour chaque groupe d'industries.

Il y a plusieurs avantages à analyser les tendances de la valeur, de la quantité et des prix de la production globale, de la répartition du revenu, du revenu et de la productivité du travail au niveau du secteur commercial non agricole plutôt que pour l'ensemble de l'économie.

1. La tendance de la production agricole est sujette à des variations annuelles brusques et aléatoires dues au climat et à d'autres raisons qui ont pour effet de masquer la tendance de la production dans d'autres secteurs de l'économie.

2. Les variations dans la production des secteurs des services gouvernementaux et non commerciaux de l'économie sont estimées de manière caractéristique à l'aide des modifications des facteurs de production à cause des difficultés d'évaluation directe. Toute erreur consécutive à l'évaluation de la production affecte le comportement du coefficient de déflation implicite par les prix. Ainsi il peut être avantageux d'attirer l'attention sur le secteur de l'économie où les changements dans la quantité et les prix de la production peuvent être évalués plus sûrement.

Résumé

Même si elles n'expliquent pas tout, les relations globales auxquelles nous nous sommes intéressés dans ce chapitre indiquent des liens systématiques (quoique décalés) entre les variations de la pression exercée par la demande sur les ressources productives et les fluctuations du taux de croissance des prix et des coûts. En elles-mêmes, elles nous apprennent néanmoins peu de choses quant à la nature des divers mécanismes en cause. On ne peut, dans une certaine mesure, comprendre la nature de ces mécanismes et apprécier leur importance relative que si l'on abandonne l'étude des agrégats globaux pour considérer les processus sous-jacents d'établissement des prix et des salaires par les entreprises individuelles et les groupements d'employés, ainsi que la nature des influences internationales et régionales en jeu. Ceci fera l'objet des quatre chapitres suivants.

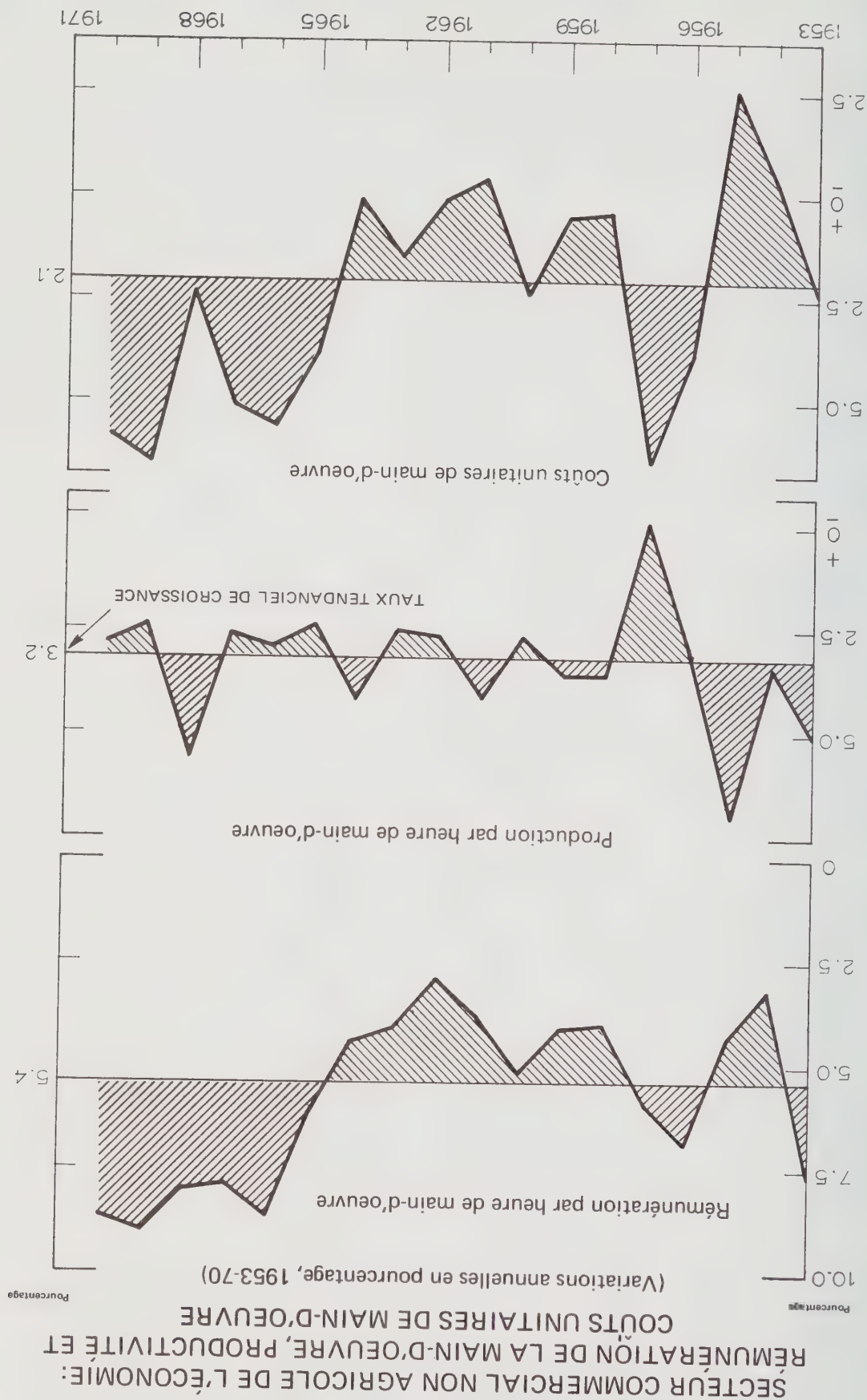
Nous étudierons d'abord le processus de détermination des taux de salaires individuels sur les marchés de travail particuliers et, donc, des taux de salaires dans l'ensemble de l'économie.

lares ne connaît aucune variation marquée, une amélioration sensible de la productivité se traduira vraisemblablement par un accroissement des marges de profit unitaire et par une diminution de la part des revenus des employés. C'est ce qui s'est produit au début des années 1960. Par ailleurs, si le taux de croissance de la productivité ralentit, il y aura une accélération de la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre et une contraction des marges de profit—comme ce fut le cas à la fin de la décennie 1960—indépendamment des fluctuations de la tendance ascendante des prix ou des taux de salaires.

On comprendra peut-être mieux la nature de la relation fondamentale entre les coûts unitaires de main-d'œuvre, les profits par unité et le niveau des prix si l'on fait abstraction des variations à court terme de la croissance de la productivité par rapport à son taux tendanciel de croissance à long terme. Considérons une économie qui croît de façon constante à son taux potentiel de croissance à long terme et à son niveau normal d'utilisation de la capacité de production. Dans de telles circonstances, on pourrait s'attendre à ce que la productivité aussi croisse régulièrement à un taux voisin de sa tendance à long terme; conjuguée à la tendance des taux moyens des salaires nominaux, cette croissance déterminera le rythme d'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre. Dans cette situation, l'expérience suggère que les parts respectives du travail et du capital dans le revenu demeureraient probablement assez stables, les coûts de main-d'œuvre et les marges de profit par unité produite croissant alors à des taux voisins des taux «normaux» ou tendanciels de croissance. Le taux d'augmentation des prix par unité produite refléterait alors exactement celui des coûts unitaires de main-d'œuvre et des profits par unité.

Un tel raisonnement nous permet de prédire, au moins en première approximation, quel taux de croissance du niveau des prix serait compatible avec un rythme donné d'augmentation des taux de salaires moyens pour que l'économie fonctionne à des niveaux normaux d'utilisation de la capacité de production, d'amélioration de la productivité et de rentabilité. Par conséquent, si les taux de salaires horaires s'élevaient d'un taux annuel de 8 pour cent par an et si le taux tendanciel d'accroissement de la production par heure de main-d'œuvre s'établissait à 3 pour cent par an, les coûts unitaires de main-d'œuvre, les profits unitaires et le niveau des prix devraient augmenter annuellement de cinq pour cent par an quand l'économie fonctionne «normalement», au sens défini ci-dessus.

À court terme, le taux d'augmentation du niveau des prix sera évidemment décalé—en avance ou en retard—par rapport au taux de croissance des coûts unitaires «normaux», selon les variations à court terme du taux d'accroissement de la productivité et de la répartition du revenu. On ne peut guère douter cependant que l'évolution des coûts unitaires «normaux» de main-d'œuvre ne soit un élément essentiel de l'ensemble de la structure coûts-prix, ni que les fluctuations de la tendance des coûts unitaires «normaux» de main-d'œuvre ne reflètent en grande partie les modifications des taux de croissance des niveaux moyens de salaires.



employé, c'est-à-dire, la productivité. On peut ainsi mesurer les variations des coûts en main-d'œuvre nécessaires pour produire une quantité donnée. Une hausse de ces coûts unitaires de main-d'œuvre ne peut être contrebalancée que de deux façons: soit par un déclin correspondant des revenus unitaires du type profit, soit par une hausse du prix unitaire.

TABLEAU III
Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur commercial non agricole
(variation procentuelle par rapport à l'année précédente)

Par employé		Par heure de main-d'œuvre	
Rémunération du travail		Rémunération du travail	
Production		Production	
Coût en main-d'œuvre par unité produite		Coût en main-d'œuvre par unité produite	
1953	7.0	4.5	7.6
1954	2.1	2.3	3.2
1955	3.7	6.5	4.3
1956	7.1	3.2	6.9
1957	5.2	-0.8	5.9
1958	3.6	3.2	4.0
1959	4.2	3.7	4.1
1960	4.5	2.0	5.2
1961	2.8	3.2	3.8
1962	3.1	2.9	2.9
1963	3.6	2.0	4.1
1964	4.3	4.1	4.4
1965	5.9	2.0	6.2
1966	7.4	1.7	8.7
1967	7.3	2.2	7.8
1968	6.8	4.4	8.0
1969	7.5	0.9	9.0
1970	7.8	1.9	8.7

SOURCE: voir annexe.

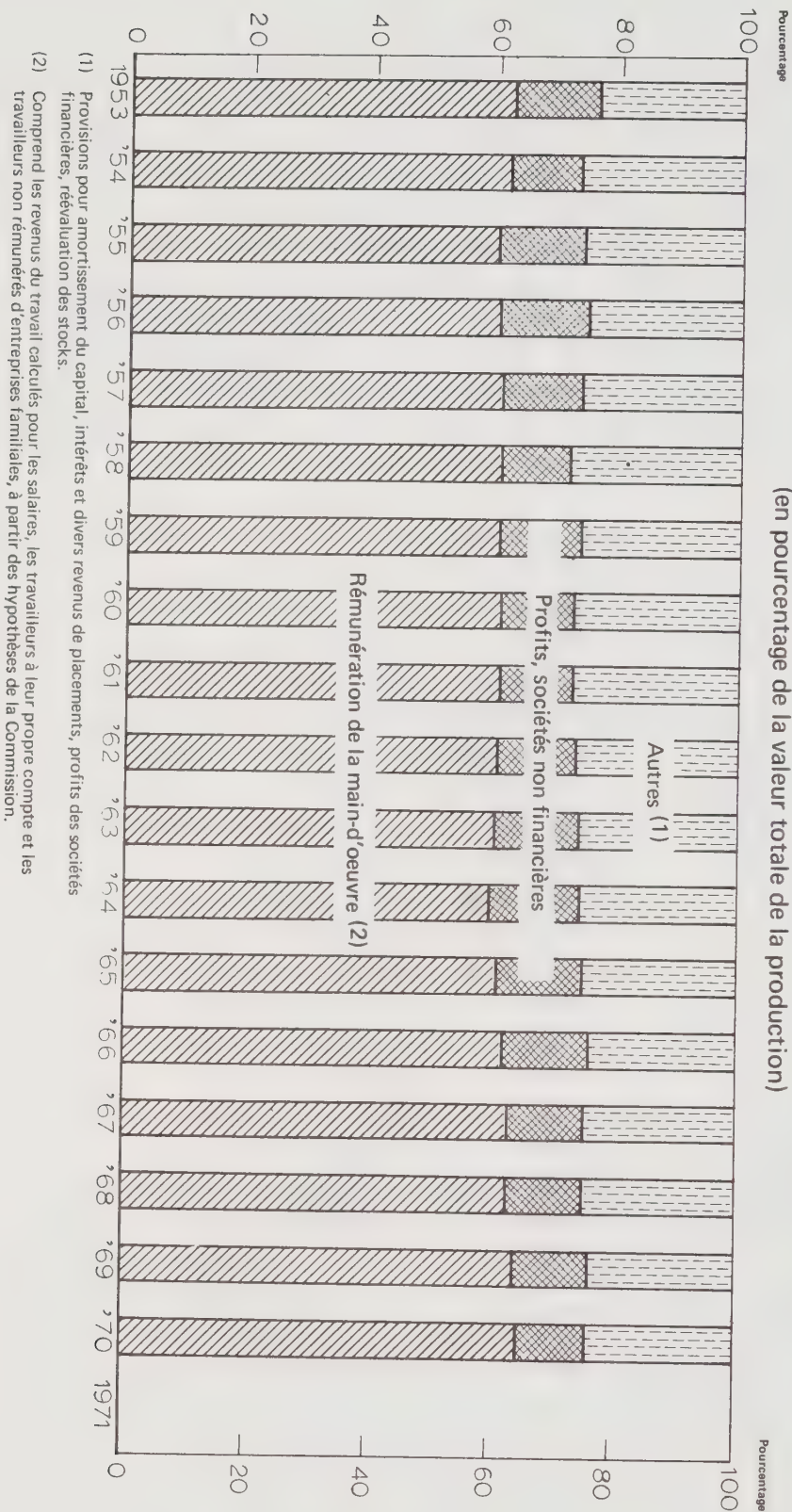
Pour l'ensemble de la période, la production par personne employée s'est élevée d'un taux annuel moyen composé de 2.7 pour cent. Le taux tendanciel de croissance de la productivité par heure de main-d'œuvre a été un peu plus fort—3.2 pour cent par an environ—surtout à cause de la diminution pro-

gressive de la durée moyenne de la semaine de travail.

Les variations à court terme de la productivité tendent à indiquer un schéma d'évolution cyclique marqué par rapport à la tendance à long terme. Quand, après avoir passé le fond d'une récession, l'activité économique com-mence sa reprise, la production augmente systématiquement beaucoup plus vite que l'emploi. À ce point, les entreprises, très prudentes en matière de coûts, hésitent à recruter beaucoup de nouveaux employés tant qu'elles ne sont pas mieux assurées de la poursuite de la reprise; et, en même temps, elles peuvent saisir l'occasion de réduire le degré de sous-utilisation temporaire de

Graphique 5

SECTEUR COMMERCIAL NON AGRICOLE DE L'ÉCONOMIE: PARTS DES REVENUS
(en pourcentage de la valeur totale de la production)



(1) Provisions pour amortissement du capital, intérêts et divers revenus de placements, profits des sociétés financières, réévaluation des stocks.

(2) Comprend les revenus du travail calculés pour les salaires, les travailleurs à leur propre compte et les travailleurs non rémunérés d'entreprises familiales, à partir des hypothèses de la Commission.

1950 et le début des années 1960, que la part des revenus du type profit croît aux dépens des rémunérations des employés. Quand la croissance de la production a eu tendance à se stabiliser ou à diminuer, on a observé l'évolution inverse.

TABLEAU II
Part des revenus du travail dans le revenu total

En pourcentage du PIB du secteur commercial non agricole ¹	En pourcentage du revenu national net ¹	Part des revenus du travail dans le revenu total
62.8	64.9	1953
62.2	67.3	1954
60.1	65.6	1955
60.6	66.3	1956
61.4	69.1	1957
61.2	68.0	1958
60.8	69.0	1959
61.3	69.8	1960
61.3	70.5	1961
60.9	69.4	1962
60.4	69.0	1963
59.9	69.1	1964
61.1	70.1	1965
62.2	70.5	1966
63.2	72.7	1967
62.9	72.0	1968
64.1	72.6	1969
65.1	74.1	1970
N.D.	73.9	1971

¹Aux fins des calculs de la colonne 2, les revenus du travail comprennent les montants payés pour les services en main-d'œuvre dans le cas des travailleurs non salariés, des individus établis à leur compte et de ceux qui travaillent sur une base familiale sans salaire; ces éléments ne sont pas pris en compte pour les calculs de la colonne 1. Voir annexe A. Le revenu national net a sa valeur indiquée dans la révision de 1972 des comptes nationaux. Le PIB du secteur commercial non agricole est tiré des comptes nationaux non révisés.

Quels sont les facteurs sous-jacents à ce schéma systématique d'évolution cyclique de la répartition des revenus?

L'accroissement de la production et l'augmentation des revenus de l'emploi depuis 1953 sont allés de pair avec des taux variables de croissance de la quantité de main-d'œuvre employée aux fins de la production. La relation entre les hausses de production et celles des revenus de l'emploi devient plus facile à saisir si l'on divise chacun de ces agrégats par le volume moyen d'employés ou par le nombre d'heures de main-d'œuvre concerné.

Le tableau III et le graphique 6 illustrent les tendances respectives de la production commerciale non agricole, du revenu de l'emploi et de la relation entre les deux, sur la base des années de main-d'œuvre ou des heures de main-d'œuvre. Ceci nous permet de comparer les variations de la rémunération moyenne par employé avec les fluctuations de la production moyenne par

d'investissement, de même que les prévisions pour amortissement du capital. Le tableau II indique deux méthodes d'évaluation des variations de la part des revenus du travail dans le revenu total depuis 1953, telles qu'elles apparaissent dans les comptes nationaux et telles qu'estimées, à partir de définitions quelque peu différentes, pour le secteur commercial non agricole⁷.

Pour l'ensemble de l'économie, il apparaît que la part du revenu national représentée par les salaires, traitements et autres revenus du travail a suivi une tendance ascendante depuis le début des années 1950. Il y a toutefois de fortes raisons de croire que cette tendance reflète une modification de la structure de l'économie. Les secteurs des entreprises agricoles et des entreprises non constituées en société ont connu une contraction ininterrompue, tandis que les secteurs des services non commerciaux et du gouvernement connaissent une expansion marquée. Dans ces secteurs en développement rapide, l'activité économique ne se fonde pas normalement sur la recherche du profit, et presque tous les revenus y prennent donc la forme de rémunération d'employés, ce qui déforme considérablement la tendance générale de la répartition des revenus. On devrait également remarquer que dans les secteurs de l'agriculture et des entreprises non constituées en société, qui diminuent depuis longtemps, les comptes nationaux ne cherchent pas à distinguer la part que représente, dans le total des revenus de ces secteurs, le rendement du travail des propriétaires et autres travailleurs non rémunérés plutôt que le rendement des biens possédés.

Les données relatives au secteur commercial non agricole de l'économie, qui apparaissent dans le tableau II et dans le graphique 5, indiquent mieux l'évolution de la répartition des revenus. Il s'agit du secteur privé de l'économie dont l'organisation se base sur la recherche du profit et dont le fonctionnement se traduit par des revenus de l'emploi et des revenus du capital privé. On en exclut l'agriculture pour plusieurs raisons, comme les fluctuations aléatoires prononcées qui faussent le schéma d'évolution à court terme de la variation des revenus. Dans le secteur des entreprises non constituées en société, ils ont été répartis en revenus de l'emploi et du capital, sur la base de certaines hypothèses nécessairement arbitraires; le choix d'hypothèses est cependant sans grande conséquence pour l'aspect général de l'analyse. La description de ces caractéristiques et d'autres particularités techniques fait l'objet de l'annexe du présent chapitre.

Pour l'ensemble de la période, il est difficile de déceler une tendance à la hausse, claire et manifeste, de la part des revenus de l'emploi dans le total des revenus des entreprises non agricoles. Si l'on considère des périodes plus courtes, un schéma d'évolution cyclique se dégage immédiatement, avec des phases distinctes pendant lesquelles la rémunération des employés s'est accrue plus rapidement que les revenus du type profit, suivies de phases durant lesquelles l'inverse s'est produit. De manière caractéristique, c'est pendant les périodes d'accélération marquée de la production, comme le milieu des années

⁷ On trouvera dans l'annexe de ce chapitre une étude des concepts et des sources statistiques utilisées.

On peut considérer que le total des revenus nominaux se compose de deux éléments, les revenus du travail et les revenus assimilés à des profits. Ceux-ci comprennent divers revenus que les biens ou les richesses procurent à leurs propriétaires, tels que les profits, l'intérêt, les loyers et divers revenus des affaires à l'autre.

mais aussi susceptible de se modifier systématiquement d'une phase du cycle des forces qui concourent à cette relation est non seulement très complexe, la nature des mécanismes en cause. En fait, comme nous le verrons, l'équilibre définie doit exister en tout temps, cela ne nous renseigne aucunement sur vite que le total—en quantité—de la production. Bien que la relation ainsi niveau des prix s'élève quand le total des revenus nominaux augmente plus nominaux créés par le processus de production. Donc, par définition, le globale de la production exprime également la valeur globale des revenus en accroissements du niveau moyen des prix. Cependant, la valeur nominale vaient être décomposées en hausses du volume physique de la production et tions annuelles de la valeur nominale totale de la production au Canada pou-

Nous avons déjà indiqué dans le présent chapitre comment les augmenta-

Évolution du revenu nominal, du revenu réel et de la répartition du revenu

Troisièmement, le ralentissement de l'expansion de la demande et la faiblesse correspondante de la croissance de la production et de l'emploi, au début des années 1970, furent relativement brefs et modérés si on les compare à la conjoncture des années 1957 à 1961. Pendant la majeure partie de 1971, et en 1972, l'emploi, la production et la dépense globale ont de nouveau connu des taux d'accroissement élevés. Bien que le chômage se soit maintenu à un niveau anormalement élevé, les taux moyens de chômage de 1970 et 1971 étaient bien au-dessous de ceux de 1960 et 1961, surtout pour les hommes âgés de 25 ans et plus.

Deuxièmement, le ralentissement de la croissance de la demande, vers le tournant de la décennie, fut précédé d'une période anormalement longue de hausses importantes des prix ainsi que d'une période encore plus longue d'augmentation incessante des niveaux de production.

Premièrement, on observe généralement un certain décalage entre un ralentissement du taux d'accroissement de la demande et un fléchissement du taux d'augmentation du niveau des prix. Comme nous l'avons déjà remarqué, il se produisait des décalages analogues lorsque le taux de croissance de la demande s'accélérait.

En examinant l'intensité avec laquelle le niveau des prix a continué de s'élever depuis la fin des années 1960, il faut tenir compte de trois aspects de l'évolution globale de l'économie canadienne.

ne varia que très peu de 1967 à 1969; ce fait confirme l'hypothèse selon laquelle l'intensité des pressions exercées par la demande sur la capacité de production, au cours de cette période, peut-être restée entre les limites du champ de variation «normal» mentionné précédemment.

depuis très longtemps de l'apparition d'un chômage anormalement élevé et d'un excédent croissant de la capacité de production dans l'économie. Il est bien connu que la réaction des coûts et des prix aux variations de la pression de la demande sur la main-d'œuvre et les autres facteurs de production est normalement astreinte à de longs décalages. Ceux-ci ont une double origine: d'une part, le délai nécessaire pour s'apercevoir que les conditions de la demande qui prévalent sur le marché ne correspondent pas à celles que l'expérience permettait d'anticiper, et, d'autre part, tout un éventail de rigidités institutionnelles (telles que l'existence de contrats de longue durée) qui empêchent des ajustements rapides des salaires et des prix⁶.

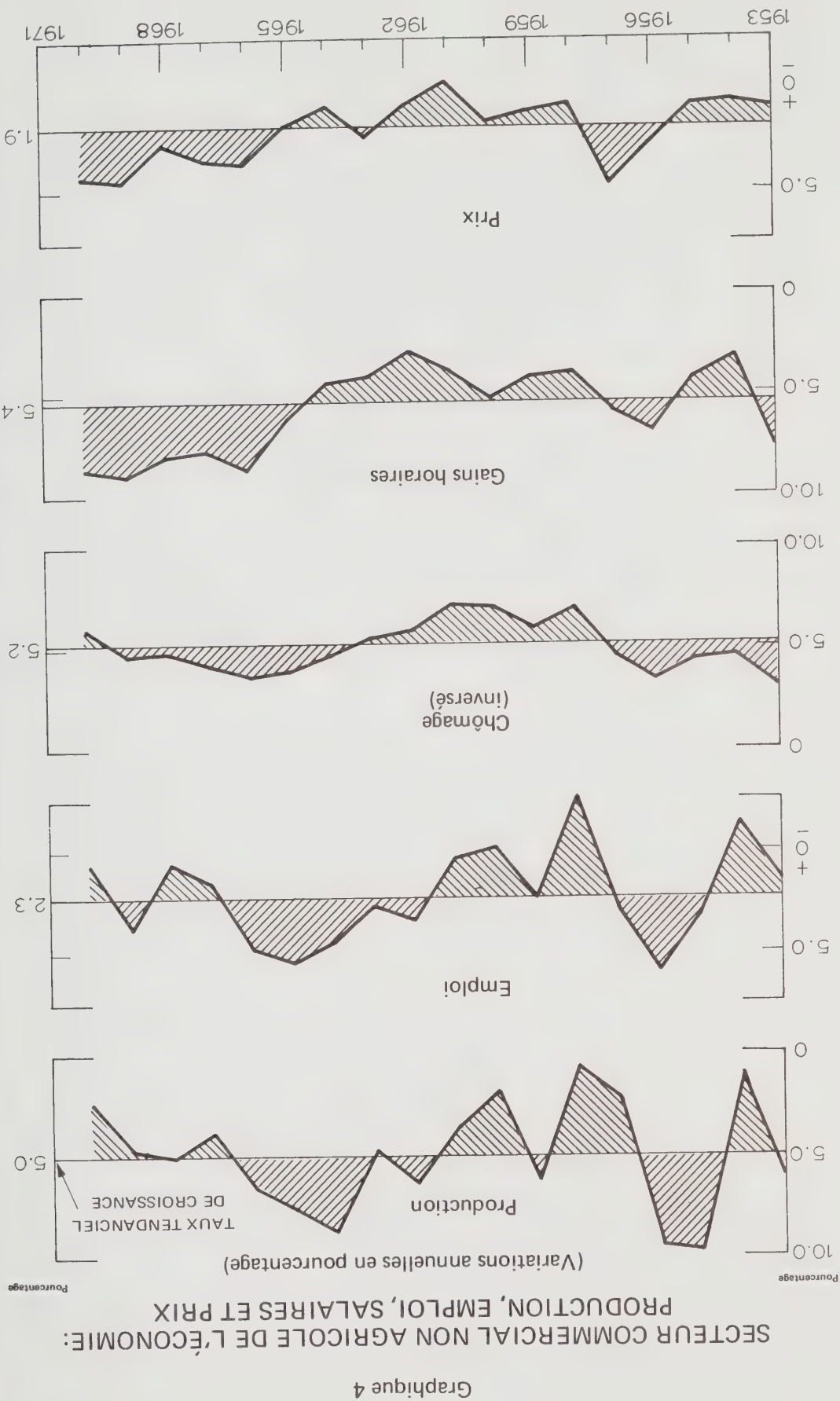
On a donc de bonnes raisons de croire que l'accélération de plus en plus évidente du rythme de l'inflation vers la fin de 1965 était peut-être une réaction différée à une accumulation de pressions exceptionnellement fortes de la demande sur les marchés des produits et du travail, accumulation qui aurait commencé bien plus tôt—très vraisemblablement dès le premier semestre de 1964, alors que le taux de chômage corrigé du pays venait de descendre en-dessous de cinq pour cent. Ce raisonnement suggère que la pression exercée par la demande excédentaire sur l'économie canadienne ne disparut pas avant le début de l'année 1970, alors que le taux de chômage s'est élevé bien au-dessus de cinq pour cent.

La flambee inflationniste du milieu des années 1950 et sa disparition sub-séquente permettent aussi de constater que lorsque le taux de chômage diminue bien au-dessous de cinq pour cent de la main-d'œuvre, l'économie canadienne souffre d'une pression à la hausse de la demande sur le niveau des prix. Toute évaluation plausible du décalage entre la réaction des prix, au début de 1966, et le début de l'accumulation de pressions exceptionnellement fortes de la demande qui l'ont précédé conduirait à situer cette dernière au moins aussi tôt qu'au printemps de 1955, juste après que le taux de chômage soit tombé en-dessous de cinq pour cent. Au début de l'automne 1957, le taux de chômage a fortement augmenté et a dépassé cinq pour cent; environ un an plus tard, on a pu distinguer des signes de ralentissement dans le taux d'accroissement de l'indice des prix à la consommation.

Bien entendu, le taux de chômage ne reflète qu'assez grossièrement l'intensité des pressions de la demande globale sur le marché du travail, sans considérer celles sur la capacité de production; et à son tour, celle-ci n'est pas le seul facteur qui peut influencer la tendance du niveau des prix. Cependant, l'évolution de l'économie depuis le début des années 1950 nous amène presque inévitablement à conclure que les deux baisses relativement prolongées du taux de chômage, à un niveau bien inférieur à cinq pour cent, ont été suivies d'une vive accélération de l'inflation.

Même s'il s'est élevé de nouveau après la fin de l'année 1966, le taux moyen de chômage est resté nettement en deçà de cinq pour cent au cours des trois années suivantes. Après sa vive accélération, le rythme de l'inflation

⁶ La nature de ces décalages est examinée plus en détail dans les chapitres deux et trois.



⁴ D'après la plupart des mesures effectuées, le taux tendanciel de croissance de la capacité de production de l'économie canadienne, au cours de ces dernières années, serait de l'ordre de 5 à 5,5 pour cent par an. Ainsi, la dépense nationale en termes monétaires augmentant à un taux annuel moyen d'à peu près 7 pour cent, le niveau des prix se serait accru en moyenne d'approximativement 2 pour cent par an.

(cole) par rapport à leur taux tendanciel de croissance.

L'étude de ce graphique indique nettement que la montée des prix et des gains horaires a tendu à s'accélérer lorsque, depuis quelque temps, la production et l'emploi augmentaient déjà beaucoup plus rapidement que leurs tendances à long terme respectives et que le chômage était déjà tombé bien au-dessous de son niveau moyen. À l'inverse, lorsque la montée des prix a commencé à se ralentir, on constate que ces différentes mesures avertissaient

de la capacité de production avec la tendance de la production réelle.

Le graphique 4 indique certaines de ces mesures. Un taux tendanciel de croissance, représenté par une ligne horizontale, a été ajusté au produit intérieur brut réel pour le secteur commercial non agricole⁵; les écarts annuels par rapport à cette tendance à long terme ont été tracés. On a représenté de la même façon la tendance de l'emploi dans ce secteur et les écarts annuels par rapport à celle-ci. Pour l'ensemble de l'économie, les écarts annuels du taux global de chômage par rapport au niveau moyen sont représentés sur le graphique sous forme inverse et donnent une autre mesure indirecte de la pression exercée sur la capacité de production. Afin de permettre des comparaisons, le graphique indique aussi les écarts annuels de la rémunération horaire de la main-d'œuvre dans ce secteur et du coefficient de déflation par les prix implicitement contenu dans le produit intérieur brut (mesure globale des variations de prix dans le secteur commercial non agricole) par rapport à leur taux tendanciel de croissance.

Il est très difficile de calculer de façon très fiable un seul niveau de capacité de production, mais on peut calculer approximativement sa tendance générale sur une certaine période par diverses méthodes indirectes⁴. Comme indicateur de la pression exercée sur la capacité de production, on peut utilement comparer une évaluation, même grossière, de la tendance de l'augmentation

tions, des biens d'investissement de plus en plus importants et diversifiés, et des gains de productivité résultant du progrès technique et d'autres sources. La capacité de production globale de l'économie et le niveau réel de production ont suivi tous deux une courbe ascendante depuis la seconde guerre mondiale. Comme indicateur des pressions exercées sur la capacité de production, il n'existe aucune mesure directe exacte de l'évolution de la capacité de production croissante de l'économie comparable aux niveaux réels de production. De telles mesures peuvent être calculées de façon indirecte, telles que la «production potentielle» évaluée par le Conseil économique, mais elles reposent obligatoirement sur des hypothèses arbitraires, en particulier le niveau minimum de chômage qui peut être toléré au cours d'un certain temps et le taux soutenable d'amélioration de la productivité qui y est lié.

La faculté de plus en plus grande de l'économie de mettre des biens et services à la disposition de ceux qui désirent les acheter dépend surtout de l'accroissement de la population active, de sa composition, de ses qualifica-

commencé à modifier le mouvement du niveau des prix. affectent la tendance des prix aux États-Unis et dans les autres pays ait nouveau rapport de forces incluant les répercussions des variations qui réaction de l'économie aux prix devient tout à fait évidente avant qu'un duction a suivi des variations trop fréquentes et trop amples pour que la Pour la période étudiée, la pression de la demande sur la capacité de pro- ne s'accélère. La réponse, cependant, ne peut être ni très précise ni très sure. visoirement inemployés pour empêcher que la tendance à la hausse des prix doit nécessairement prendre la combinaison des facteurs de production pro- et de la capacité de production utilisée indique grosso modo l'étendue que Une étude des corrélations entre les variations récentes des prix canadiens capacité de production normaux ou anormalement bas.

ralentissement de l'activité économique jusqu'à des taux d'utilisation de la tendance ascendante des coûts et des prix s'est modérée parallèlement au niveaux exceptionnellement élevés. On comprend moins bien pourquoi la d'utilisation de la capacité de production de l'économie se rapprochaient de à la hausse des coûts et des prix semble s'être intensifiée alors que les taux

Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi, à un moment, la pression à un niveau global. paraissent avoir exercée récemment sur les coûts et les prix canadiens au analyse plus détaillée de l'influence que les tendances des prix étrangers pensées par des fluctuations du taux de change. Le chapitre V contient une sont elles-mêmes plus rapides ou plus lentes, à moins qu'elles ne soient com- tions des prix étrangers des produits négociés sur les marchés internationaux dans une certaine mesure, à être plus rapide ou plus lente lorsque les varia- d'activité normaux, l'augmentation du niveau des prix peut avoir tendance, pour autant l'idée que même à l'intérieur de ce champ de variation des taux un ralentissement prononcé du rythme de la montée des prix. On ne rejette pas tionner de façon normale et soutenue sans entraîner une accélération ou de la capacité de production au sein duquel l'économie canadienne peut fonc- Un tel raisonnement suppose l'existence d'un certain champ d'utilisation d'augmentation du niveau des prix.

de production maximale entraîne, à un moment, un ralentissement du taux de plus en plus large entre le taux d'activité réel de l'économie et la capacité demande croît lentement, on peut s'attendre à ce que l'apparition d'un écart de la limite existante de sa capacité de production. De même, lorsque la de la demande rapproche peu à peu le taux d'activité de l'économie canadienne niveau des prix s'accélère au moment où la relance de la croissance rapide On peut raisonnablement s'attendre à ce que le taux d'augmentation du

de limitation des prix alors en vigueur. mentaires, la hausse du taux de change du dollar canadien et le programme inusités ou temporaires, tels qu'une chute brusque des prix des produits ali-

³ Ici, nous nous intéressons plutôt au taux de croissance de la demande globale qu'au diverses formes de la dépense. Le gonflement de la demande, en 1964, provenait surtout des exportations, des investissements du secteur privé, du logement, et des dépenses pour des biens de consommation durables plutôt que des dépenses en immobilisations ou des dépenses courantes des gouvernements, dont les influences ne se firent sentir qu'en 1965 et 1966 respectivement. Nous n'accordons pas grande importance à ce fait. En effet, la poussée initiale des dépenses du secteur privé était attribuable en grande partie à l'effet différé de la politique du taux de change en 1961-1962 et au caractère expansionniste des politiques monétaire et fiscale pendant cette période.

tamment—au cours de la même année sont amplifiées par certains facteurs tendance des divers indices de prix—celui des prix à la consommation notamment de la production en 1970 sont assez visibles, mais ses conséquences sur la récent d'une telle situation est apparu en 1969. Ses effets sur la croissance tation de la demande était relativement brève et modérée. L'exemple le plus courte durée, sans aucun doute parce que l'accalmie intervenue dans l'augmentation de l'année 1966 et de toute l'année 1967 sont assez évidents, néanmoins les répercussions ultérieures sur le taux d'accroissement des prix furent de assez semblable de la croissance de la dépense au cours du deuxième semestre qui concerne la tendance que suit la production, les effets d'un ralentissement mentation des prix beaucoup plus lente n'apparurent que plus tard. Si, en ce ralentissement du taux de croissance de la production, les signes d'une augmentation de 1957 à 1960, on peut constater que la première répercussion fut un en biens et services s'est ralentie de façon prononcée, à savoir en 1953-1954 Pendant les deux périodes où la croissance de la dépense nominale totale les prix tendent à monter rapidement.

duction à un rythme aussi rapide que la demande en termes monétaires, plus plus importantes et plus fréquentes. Plus il est difficile de maintenir la production pour quoi les augmentations de prix et de salaires sont devenues beaucoup cialisation est soumise à une forte demande, peuvent également expliquer d'un nombre de plus en plus grand de catégories de travailleurs dont la spéc nombre de plus en plus grand d'entreprises, ainsi que la rareté croissante résultante du taux d'utilisation vers la capacité maxima de production d'un plutôt de fortes augmentations de la production et de l'emploi. La hausse l'économie non pas une escalade instantanée des prix et des salaires mais en réaction à un brusque accroissement de la demande, il se produisait dans de production et un sous-emploi importants. Ce fait peut expliquer pourquoi, Dans les deux cas, il existait au départ une sous-utilisation de la capacité déjà de leur force³.

moment la croissance de la demande et celle de la production perdaient 1967, d'une montée des prix sensiblement plus rapide alors même qu'à ce production initiale a augmenté de façon importante et a été suivie, en 1966-dépense nominale globale au cours des années 1964-1966. Là encore, la Le même enchaînement s'est reproduit lorsqu'il y a eu une flambée de la sensiblement.

sément de la dépense et de la production avaient déjà commencé à diminuer plus rapide qui atteint son sommet en 1957. À ce moment, les taux d'accrois-

1953, pour l'ensemble de l'économie et pour un secteur particulier, le secteur commercial non agricole. Pour ce dernier, la tendance que suivent la production et les prix est moins sujette aux difficultés de mesure et aux variations aléatoires que ne le sont d'autres secteurs, tels que les gouvernements, les services non-commerciaux et l'agriculture².

Il en ressort nettement que les plus importantes flambées de prix au Canada au milieu des années 1950 et de nouveau au milieu des années 1960 furent précédées par de fortes poussées de la dépense globale pour les biens et services, ce qui entraîna initialement une augmentation très substantielle de la production et de l'emploi, réduisant ainsi peu à peu la capacité de production inutilisée et le chômage à des taux inhabituellement bas.

TABLEAU I
Modifications annuelles de la valeur, du prix et de la quantité
de la production au Canada
(variation procentuelle à partir de l'année précédente)

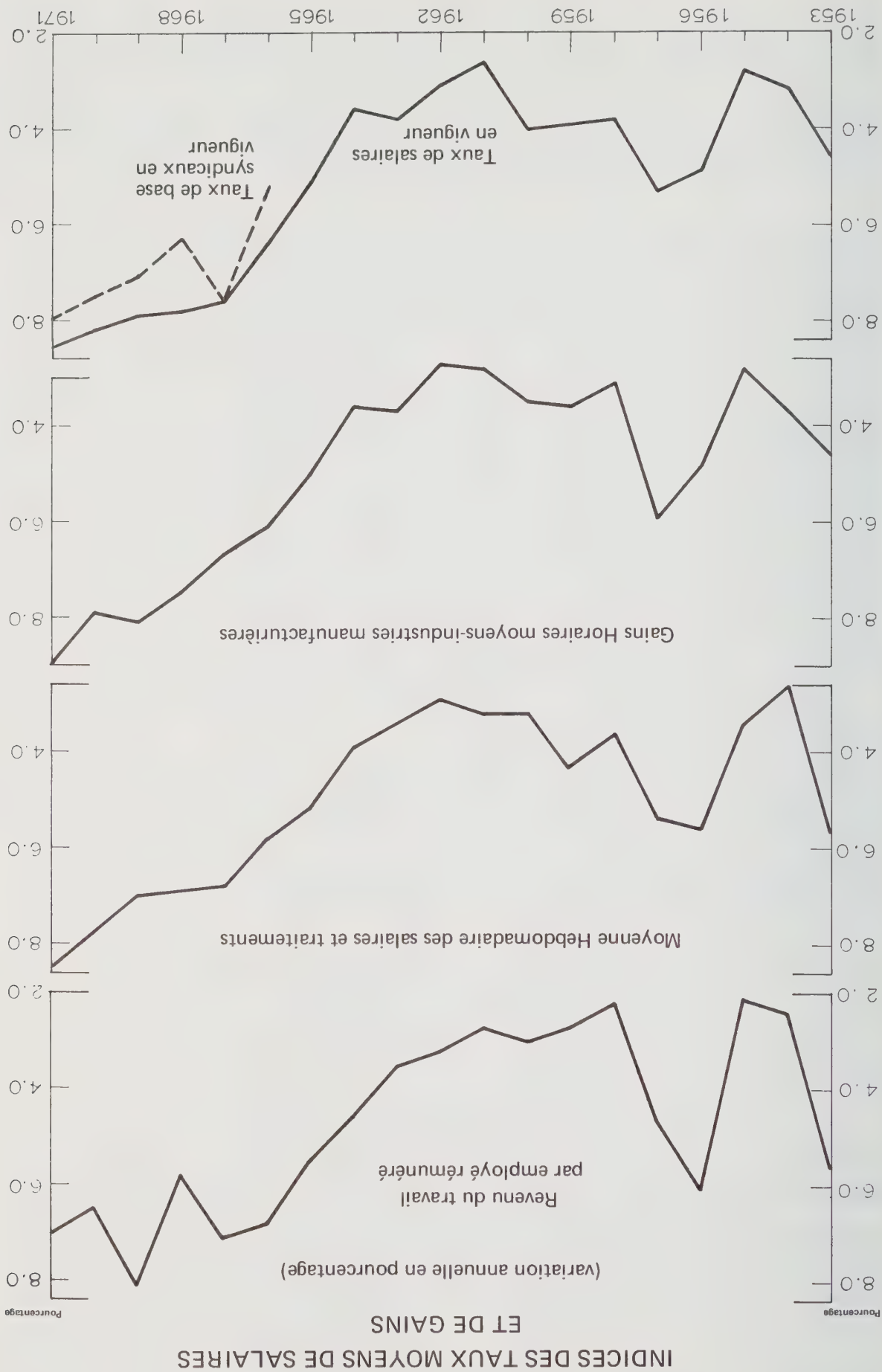
	Produit intérieur brut ²			Produit national brut ¹		
	Valeur	Prix	Quantité	Valeur	Prix	Quantité

1953	5.1	-0.1	5.1	5.1	-0.1	5.1
1954	0.3	1.6	-1.2	10.1	0.6	9.4
1955	12.4	3.7	8.5	12.5	2.8	10.7
1956	4.5	2.2	2.3	6.9	4.7	2.8
1957	3.8	1.4	2.3	1.3	0.7	2.1
1958	5.9	2.1	3.8	7.4	1.1	6.3
1959	4.1	1.2	2.9	3.5	1.6	1.9
1960	3.4	0.5	2.8	3.2	-0.4	3.6
1961	8.3	1.4	6.8	7.3	0.8	6.4
1962	7.1	1.8	5.2	7.4	2.4	4.8
1963	9.4	2.5	6.7	9.8	0.9	8.8
1964	10.1	3.2	6.7	9.6	1.8	7.7
1965	11.7	4.5	7.0	10.5	3.7	6.6
1966	7.4	3.9	3.3	7.4	3.5	3.9
1967	9.3	3.2	5.9	7.9	2.7	5.1
1968	9.9	4.5	5.2	9.5	4.5	4.8
1969	7.1	4.5	2.5	6.8	4.3	2.4
1970	8.9	3.3	5.5	N.D.	N.D.	N.D.
1971	.....	.....	.....	.....	.....	.....

¹D'après la révision de 1972 des comptes nationaux.
²Evaluations de Statistique Canada, d'après les comptes nationaux, avant la révision de 1972.

On peut constater que la croissance de la dépense totale en biens et services, exprimée en termes monétaires, s'est brutalement accélérée en 1955-1956, ce qui amena d'abord une augmentation anormalement élevée de la production

² Cf. l'annexe de ce chapitre pour une explication plus détaillée de la nature de ces difficultés et des avantages analytiques d'une étude restreinte au secteur commercial non agricole de l'économie. On y examine également les sources statistiques.



Graphique 3

On a longtemps pensé que les poussées d'inflation allaient de pair avec des périodes où la dépense globale exprimée en termes monétaires augmentait rapidement dans l'économie. Au cours de ces mêmes périodes, l'activité économique augmentait brusquement à un niveau anormalement élevé. Par ailleurs, lorsque l'inflation se calmait, on pensait que ceci allait de pair avec des périodes où la plupart des composantes de la demande du marché étaient faibles et où l'activité économique globale fléchissait. Dans cette optique, cette section a pour but d'exposer l'expérience économique canadienne depuis le début des années 1950 et d'en tirer quelques enseignements sur les aspects intriqués de notre situation présente.

Pour l'économie considérée globalement, la comptabilité nationale fournit la valeur totale, en dollars, des ventes finales de tous les biens et services produits, ainsi que l'évaluation de l'accroissement des ventes totales imputable à une production croissante ou simplement à une augmentation du niveau des prix. Le tableau I indique, en pourcentage, les variations annuelles de la valeur, du prix et de la quantité de la production pour chaque année depuis

Evolution de la demande globale, de la production et des prix

1970. Ces divers indices ont une caractéristique commune, à savoir que leur évolution a suivi un tracé à peu près similaire depuis le début des années 1950. Les taux de croissance des gains moyens et des niveaux de salaires nominaux se sont accélérés pendant un certain temps en 1956-1957, puis se sont modérés de nouveau à la fin des années 1950 et sont restés relativement faibles jusqu'au milieu des années 1960. On verra que les taux beaucoup plus rapides de croissance des salaires observés durant la seconde partie de la décennie 1960 ont persisté dans une large mesure au début des années

1970. Mais les deux types de données réagissent avec un retard considérable aux changements de la conjoncture économique. Les taux de salaires à une reprise—ou à un déclin—de l'activité économique. Les gains moyens semblent également réagir un peu plus vite que les taux de salaires. Ceci traduit l'influence supplémentaire des variations du nombre moyen d'heures travaillées, des heures supplémentaires et d'autres facteurs. On verra que le degré de fluctuation à court terme de la tendance des gains moyens est plus grand qu'il ne le paraît si l'on considère la tendance des taux de salaires. Ceci traduit l'influence supplémentaire des variations du nombre moyen d'heures travaillées, des heures supplémentaires et d'autres facteurs. Les gains moyens semblent également réagir un peu plus vite que les taux de salaires à une reprise—ou à un déclin—de l'activité économique.

Le graphique 3 représente l'évolution d'un certain nombre d'indices des taux de salaires globaux et des gains moyens au cours des dernières années. Pour l'ensemble de la période écoulée depuis 1953, la hausse des niveaux de salaires a évidemment été bien supérieure à celle des prix ou des coûts unitaires de main-d'œuvre. Ceci est dû principalement à l'amélioration de la productivité, qui a compensé en partie l'effet des hausses de coûts exercé par les accroissements des salaires nominaux.

Les variations des taux de rémunération des salaires ne sont que l'un des deux principaux facteurs qui déterminent les changements des coûts de main-d'œuvre par unité produite. L'autre est couramment appelé « variations de la productivité ». Il s'agit simplement de l'expression des variations du rapport entre la quantité produite et le travail nécessaire pour la produire. Les fluctuations de la productivité mesurée peuvent traduire les changements dans l'effort ou dans la compétence de la main-d'œuvre, mais ils peuvent aussi refléter l'influence de facteurs tout à fait différents, tels que le progrès technique, l'utilisation accrue, ou améliorée, des immobilisations et de l'équipement, la plus grande efficacité de l'organisation du processus de production, etc. Bien entendu, l'évaluation de la variation de la productivité soulève également de nombreuses difficultés techniques. La relation entre les variations des taux de rémunération des employés et les fluctuations de la

position de la main-d'œuvre au sein des entreprises et parmi les industries. supplémentaires à des taux majorés, du travail de courte durée et de la com-gains moyens à cause de l'ampleur de la variation à court terme des heures salaires. Il est extrêmement difficile d'interpréter les données relatives aux ou hebdomadaires moyens plutôt que les taux de rémunération régulière des ment Statistique Canada concernent presque exclusivement les gains horaires Les données globales de rémunération des salaires que publie mensuelle-malheureusement, on ne dispose que de données limitées à cet égard.

Le Ministère du Travail du Canada publie également un ensemble connexe de données à partir d'une analyse mensuelle des conventions collectives qui couvrent des groupes de négociation de 500 employés ou plus dans les industries autres que la construction. Les indices trimestriels publiés concernent les taux moyens pondérés de rémunération de base en vigueur aux termes de telles conventions collectives, ainsi que les accroissements moyens pondérés obtenus dans les nouvelles conventions. Ici encore, l'interprétation des données soulève de nombreuses difficultés qui tiennent aux limites et aux changements des éléments couverts par les indices, ainsi qu'à l'exclusion des taux de salaires du secteur de la construction et des composantes de la rémunération autres que les « taux de base ». Des données comparables pour la main-d'œuvre non syndiquée seraient d'un grand intérêt du point de vue de l'analyse;

extension considérable au cours du temps. certains secteurs d'occupations que pour d'autres—ont fait l'objet d'une quée, et les éléments qu'elles recouvrent—évidemment plus faibles pour entre les taux de rémunération de la main-d'œuvre syndiquée et non syndi-parties du Canada. Les données ne cherchent pas à distinguer explicitement régulières pour un large éventail de catégories d'occupation dans diverses dérées des taux « prévalants » ou « caractéristiques » des rémunérations horaires effectuée par le dit ministère. On s'efforce d'y calculer des moyennes pon-complet qui existe eu égard à ces données résulte d'une enquête annuelle niveau national, par le Ministère du Travail du Canada. L'ensemble le plus Ainsi, par exemple, les données sur les taux de salaires sont compilées, au

Les indices globaux de taux de salaires et de gains moyens disponibles au Canada diffèrent grandement quant à leur conception, leur étendue et leur qualité, et leur élaboration n'incombe pas à un seul organisme gouvernemental comme Statistique Canada.

Une deuxième source de difficulté tient à la grande diversité des pratiques de rémunération; celle-ci pose de graves problèmes lorsque l'on s'efforce de définir et de mesurer des taux réguliers de rémunération totale pour les services de main-d'œuvre. Outre les taux de rémunération horaire réguliers ou les niveaux de salaire annuel, la structure des prix des services des salariés se complique du fait de l'existence de taux majorés pour les heures supplémentaires, de primes d'encouragement et de boni, de systèmes de travail à la pièce, de paiements globaux irréguliers, d'avantages marginaux variés et substantiels, et de pratiques qui créent une «mobilité du salaire» telles que des hausses automatiques, par paliers, des salaires versés à des catégories particulières d'emploi, sur la seule base de la durée de service.

En principe, un bon indice des prix des services de la main-d'œuvre serait une moyenne des taux prévalants de rémunération horaire régulière payés pour des unités de travail de diverses catégories de main-d'œuvre; cette moyenne serait calculée avec des coefficients de pondération fixes afin d'éviter des distorsions dues aux transferts entre industries. En pratique, toutefois, les indices disponibles au Canada ne satisfont pas à ces exigences à divers égards. Les services de la main-d'œuvre sont loin d'être homogènes, d'où des difficultés de classification et de normalisation. Ainsi, le taux prévalant de rémunération horaire régulière d'un charpentier journalier exprime le prix d'unités de services de main-d'œuvre. Ceux-ci peuvent varier sensiblement selon la compétence de la catégorie d'ouvriers concernée et selon le type de construction pour lequel on les emploie normalement.

Nous avons souligné précédemment que l'inflation affecte l'ensemble de la structure interdépendante des coûts de production et des prix des produits, et non les seuls prix de détail des biens de consommation. Dans le processus de production, les coûts en main-d'œuvre sont de loin l'élément le plus important des coûts payés pour les intrants. Mais ils sont aussi l'un des prix les plus difficiles à mesurer. Il n'est donc pas surprenant que l'analyse des variations du coût moyen de la main-d'œuvre au Canada soit entravée par l'indigence des divers indices globaux disponibles quant au niveau de rémunération des salariés.

L'évolution des coûts en main-d'œuvre au Canada

Au cours de la même période, un taux soutenu d'inflation de quatre pour cent par an se traduirait par une diminution d'un tiers du pouvoir d'achat de la monnaie. Si le passage à une inflation de plus en plus élevée et chronique est si insidieux, c'est en partie parce que les effets en sont cumulatifs plutôt qu'immédiats et qu'un certain temps doit donc s'écouler avant que l'on puisse en juger pleinement.

sentait certes 37,4 pour cent de la dépense nationale brute en 1961 et 40,6 pour cent en 1971. Il semble cependant que le peu d'ampleur de ce changement dans la composition de la production depuis le début des années 1960 ne suffise pas pour expliquer plus qu'une faible part de l'escalade des taux de croissance des coûts et des prix enregistrée par les principaux indices pendant la période plus récente.

Il pourrait être utile de considérer maintenant une autre caractéristique de la composition des indices globaux de prix. On sait depuis longtemps que certains types de prix, notamment ceux des biens durables, augmentent systématiquement moins vite que l'indice pris comme un tout, quel que soit le taux d'augmentation, tandis que d'autres prix, notamment ceux de nombreuses catégories de services, s'élèvent systématiquement plus vite que l'indice global, et ce, durant pratiquement toute période. Ceci reflète évidemment les écarts entre les taux de variation de la productivité. L'accélération du taux global de l'inflation affecte, de manière caractéristique, les deux types de prix. On observera donc vraisemblablement les plus fortes hausses de prix individuels dans le cas de certains services ou peut-être dans le cas d'autres articles dont les prix sont normalement sujets à des variations exceptionnellement fortes, comme les produits alimentaires. On en déduit souvent, quoique manifestement à tort, que l'éruption de l'inflation est attribuable aux taux d'augmentation exceptionnels rapides d'un nombre restreint de tels biens et services. Il est peut-être également possible, bien entendu, d'attribuer l'éruption de l'inflation au fait que nombre de prix tout à fait différents n'ont pas été en mesure d'indiquer des accroissements plus faibles ou des baisses encore plus marquées que ceux que l'on a enregistrés en réalité.

Un autre point mérite également d'être noté: souvent, la pression à la hausse du niveau des prix s'exerce d'abord sur les prix des matières premières et des produits bruts, puis un peu plus tard, sur les prix de gros des produits industriels et, enfin, sur les prix de détail des biens de consommation et particulièrement des services. Ainsi, l'indice des prix à la consommation tend à réagir avec un retard considérable aux variations des prix des produits de base et des prix de gros.

Aux fins de notre rapport, l'aspect le plus pertinent du comportement des prix est la forte ascension du taux de croissance du niveau des prix au milieu des années 1960, indiquée par tous les indices disponibles, et le degré auquel ce taux accéléré de croissance des prix semble avoir persisté jusqu'à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Quelles que soient les insuffisances des indices de prix disponibles, il y a toute raison de croire que cette escalade du rythme de l'inflation a véritablement eu lieu.

Il convient de remarquer à cet égard que, sur une période prolongée, si le taux moyen—même faible—de l'inflation double, cela exerce un effet très prononcé sur le pouvoir d'achat d'un montant d'argent donné. Ainsi, une hausse soutenue du niveau des prix à un taux de deux pour cent par an pendant dix ans réduit d'un sixième le pouvoir d'achat d'un montant d'argent

¹ Pour plus de détails, voir l'étude préparée pour la Commission des prix et des revenus par R. M. A. Loyns, *Évaluation des modifications récentes des prix au Canada*.

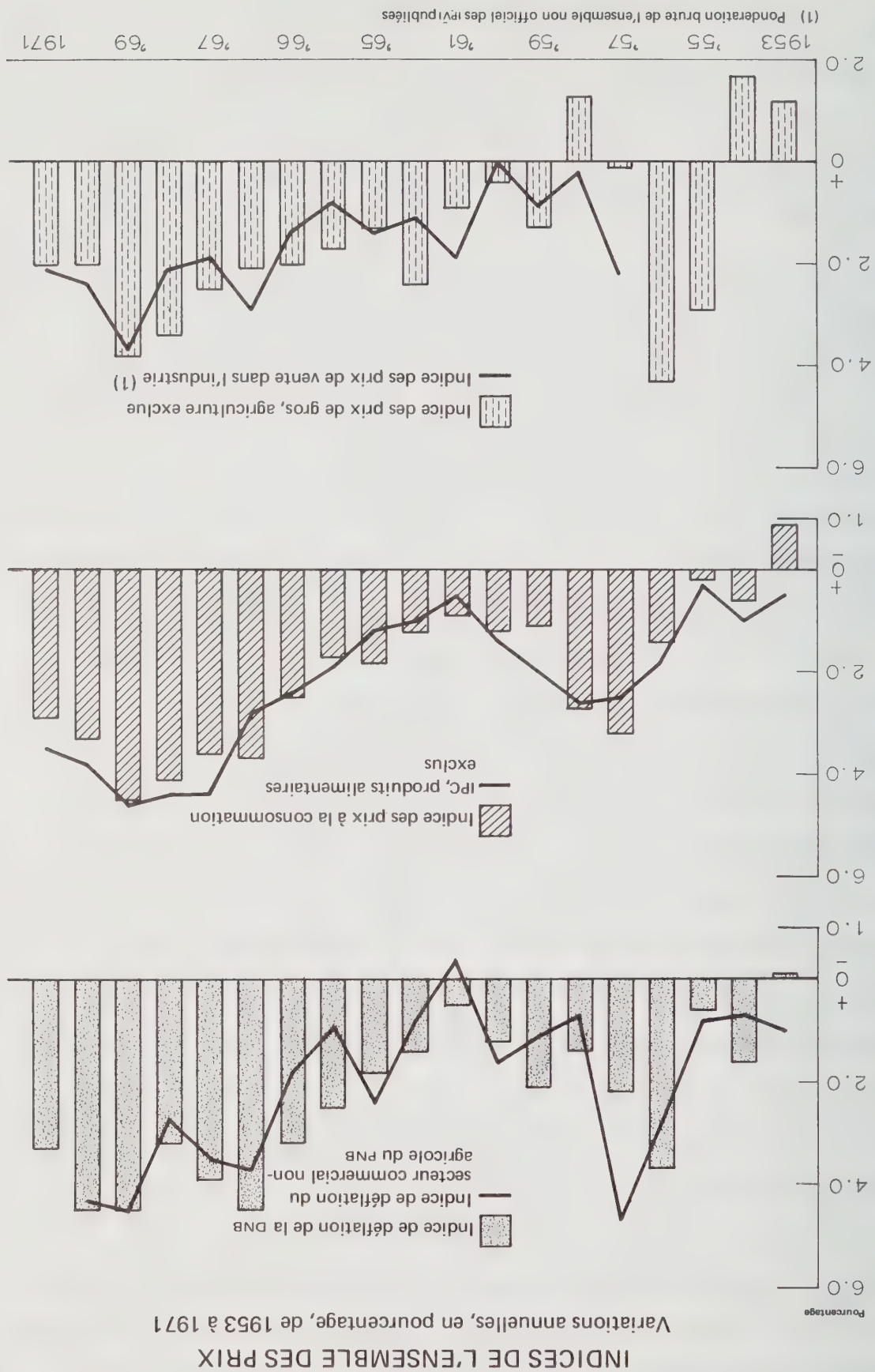
Il est possible que toute déformation nette à la hausse de nos principaux indices de prix se soit accentuée quelque peu au fil des années du fait de l'extension croissante du secteur public et du secteur des services dans l'économie. Le poste dépenses gouvernementales courantes plus dépenses des consommateurs pour les services moins importations nettes de services, représente

exagérées. prolongée, puisque ces données pourraient bien être considérablement égalemment à ne pas interpréter trop au pied de la lettre la variation procen- tuelle du niveau des prix indiquée par ces instruments, pour toute période en ces termes. La possibilité que ces indices soient biaisés à la hausse incite d'inflation sont aussi bas, permet de définir la stabilité raisonnable des prix apparente d'intérêt porté par le public à ce problème quand les taux mesurés constante du niveau réel des prix. Cette possibilité, conjuguée à l'absence cent par an ou moins, peuvent refléter en fait une tendance encore plus d'augmentation moyenne des prix aussi faibles que, par exemple, deux pour tions possibles de nos indices de prix conventionnels¹. Les taux mesurés On peut difficilement en arriver à des conclusions fermes sur les déforma-

traîner une sous-évaluation du comportement des indices. ment évident que, dans certains cas, les méthodes statistiques peuvent en- prix substantielles pendant leurs premières années sur le marché. Il est égale- prix, car les nouveaux produits connaîtront fort probablement des baisses de quelque temps, par une certaine surévaluation du taux d'augmentation des dans les indices conventionnels. Ceci se traduira probablement aussi, après attendre plusieurs années avant que les prix de ces articles ne soient inclus ment la « qualité » des soins médicaux? De plus, on devra vraisemblablement line ou d'un vaccin efficace contre la poliomyélite, qui modifient considérable- dicaux tiendra-t-il compte de l'apparition d'un médicament comme la pénicil- d'un autre ordre. Par exemple, comment un indice des prix des services mé- Enfin, le lancement de nouveaux produits sur le marché pose des problèmes les changements qualitatifs.

sur commande, est un autre exemple de la difficulté d'évaluer correctement sement des prix des produits hors-série, tels que les équipements fabriqués ces secteurs, les difficultés sont toutefois quelque peu moins grandes. L'établis- construction et dans de nombreuses industries du secteur des services; dans entre les variations de prix et de quantité survenues dans le secteur de la Des problèmes de même nature se présentent quand il s'agit de distinguer les taux de rémunération croissants des fonctionnaires.

adopter la convention suivante: aucune variation de productivité ne compense même de manière très approximative; les statisticiens en ont été réduits à mesurer la variation de la production et de la productivité du secteur public, En ce qui concerne les comptes nationaux, par exemple, il est impossible de ment les changements survenus dans la qualité ou les gains de productivité. secteurs de production où il est particulièrement difficile d'évaluer correctement



Outre la probabilité que les indices généraux de prix tendent à réduire l'éventail des fluctuations réelles des prix, on a également de fortes raisons de croire que la plupart de ces indices sont sujets à des déformations à la hausse et à la baisse au cours du temps. Le problème de la déformation à la hausse des indices de prix se présente sous sa forme la plus aiguë pour les similaires.

La stabilité à court terme indiquée par de nombreuses mesures de prix est probablement exagérée. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que, fréquemment, les entreprises conservent les mêmes listes de prix, même pendant les périodes où, en réalité, la proportion des transactions effectuées à des prix inférieurs aux prix réels reflète souvent les variations substantielles. Cette fluctuation des prix réels reflète souvent les politiques changeantes des entreprises à l'égard de l'octroi d'escomptes spéciaux aux gros acheteurs, de la proportion des coûts de service et de transport qui est absorbée, de la nature des garanties offertes et de conditions de vente

Tout d'abord, il convient de noter qu'un grand nombre de variations de prix individuels—certaines à la hausse, d'autres à la baisse, toutes d'amplitudes restées stables, on pourra observer un grand nombre de fluctuations des prix individuelles—certaines à la hausse, d'autres à la baisse, toutes d'amplitudes très différentes. Certains prix, comme ceux de nombreux produits agricoles alimentaires, fluctuent fréquemment et leurs variations peuvent être très prononcées dans certains cas. L'évolution suivante semble être plus caractéristique des économies modernes: un grand nombre de prix sont plutôt stables à court terme et ne sont sujets qu'à des ajustements intermittents, généralement à la hausse.

Il pourrait s'avérer utile de présenter des remarques préliminaires sur le comportement de ces indices de prix globaux.

Le graphique 2 illustre le comportement d'un certain nombre de ces indices globaux de prix au cours des dernières années. On constatera que, pour toute période prolongée, les divers indices suivent une tendance assez similaire, même si leurs fluctuations sont souvent très divergentes à court terme. En fait, les taux de variation de ces divers indices de prix fluctuent tellement de mois en mois et suggèrent des interprétations si contradictoires qu'il est très difficile de préciser le moment des changements majeurs de la tendance. Depuis 1953, tous ces indices ont suivi une tendance ascendante ininterrompue, même pendant les périodes prolongées de chômage anormalement élevé. Pour la plupart des années, cette tendance à la hausse a été assez graduelle. Toutefois, pendant une période relativement brève qui a débuté au milieu des années 1950, elle s'est considérablement accélérée, puis s'est ralentie durant plusieurs années et a de nouveau connu une accélération au milieu des années 1960. Le degré auquel ce taux de croissance très accéléré du niveau des prix a persisté au cours des années subséquentes apparaît très clairement dans l'évolution de tous ces indices, et constitue l'énigme centrale que le présent rapport s'efforce de résoudre.

L'évolution d'un certain nombre d'indices généraux des prix indique les modifications du niveau moyen des prix au Canada. Ces indices varient quelque peu quant à leur élaboration et quant aux éléments qu'ils recouvrent. Nous n'avons pas l'intention, à ce stade, de nous lancer dans une étude approfondie des nombreux et complexes problèmes de construction d'indices destinés à mesurer les variations des niveaux moyens des prix. On doit cependant être conscient du fait que les divers instruments de mesure pertinents à cet égard varient quelque peu selon les fins auxquelles ils sont destinés et selon leur qualité. Il n'existe aucun indice satisfaisant à tous égards, ou qui varie exactement comme les autres indices possibles.

L'évolution des prix au Canada

Dans le dernier chapitre, nous conclurons notre analyse de la nature de l'inflation contemporaine en résumant les résultats de nos recherches et en étudiant les caractéristiques de ce que l'on a appelé le « dilemme » entre l'inflation et le chômage.

l'objet des quatre chapitres suivants.

agents micro-économiques sous-jacent à ces relations globales. Ceci fera nous n'avons pas examiné, de manière assez détaillée, le comportement des entre les différentes explications possibles du mécanisme en cause tant que deviendra apparent que nous ne disposons d'aucune base ferme pour choisir En considérant ces relations au niveau de l'activité économique globale, il des marges de profit.

Dans la dernière partie du chapitre, nous étudierons l'évolution dans le temps de la part respective des revenus du travail et du capital dans le revenu global au Canada, de la relation entre les variations du revenu et de la productivité du travail et des schémas de fluctuation des niveaux moyens par rapport au comportement des taux de salaires et des prix.

nous analyserons les variations dans le degré d'utilisation de la main-d'œuvre l'évolution des indices globaux des prix des produits. De la même manière, production au Canada et de la relation apparente entre ces fluctuations et à une étude des fluctuations du taux global d'utilisation de la capacité de de la quantité de notre production et du niveau moyen des prix. Ceci conduit dépense nominale globale pour les biens et services que nous produisons, Nous pourrions ainsi voir s'il existe une relation entre les variations de la pendant cette période la valeur nominale globale de la production au Canada. certaines limites de ces instruments. Nous verrons ensuite comment a évolué dispose le public canadien, et nous étudierons certaines caractéristiques et des années 1950, des principaux indices globaux des prix et des coûts dont Nous examinerons d'abord les grandes lignes de l'évolution, depuis le début qu'il convient d'expliquer.

élément de rigidité par rapport aux changements des conditions économiques limitée à une réduction à court terme de la pression de la demande. C'est cet blissement des taux de salaires et des prix réagissent de façon étonnamment

La persistance de l'inflation dans les conditions récentes de faible demande prouve sans aucun doute que nos mécanismes institutionnels actuels d'éta-

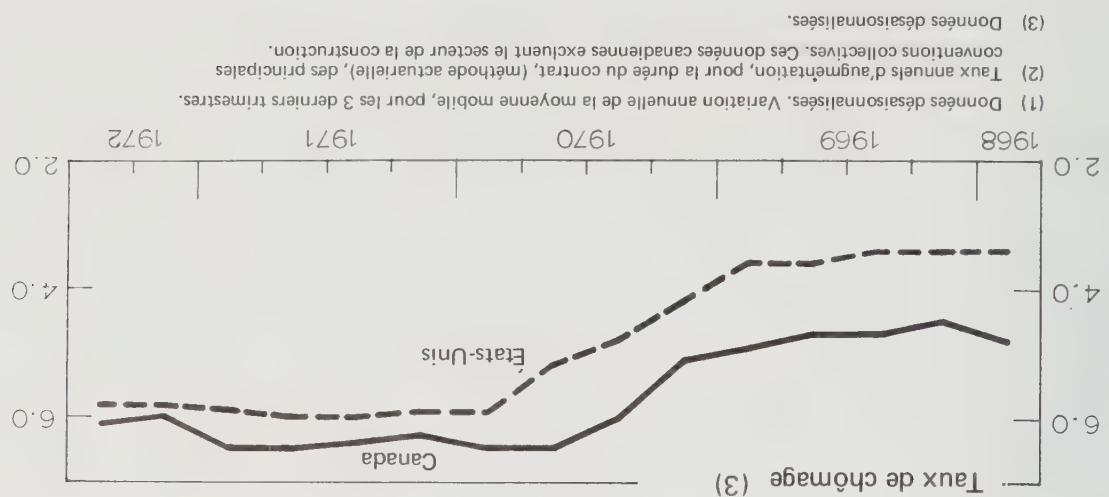
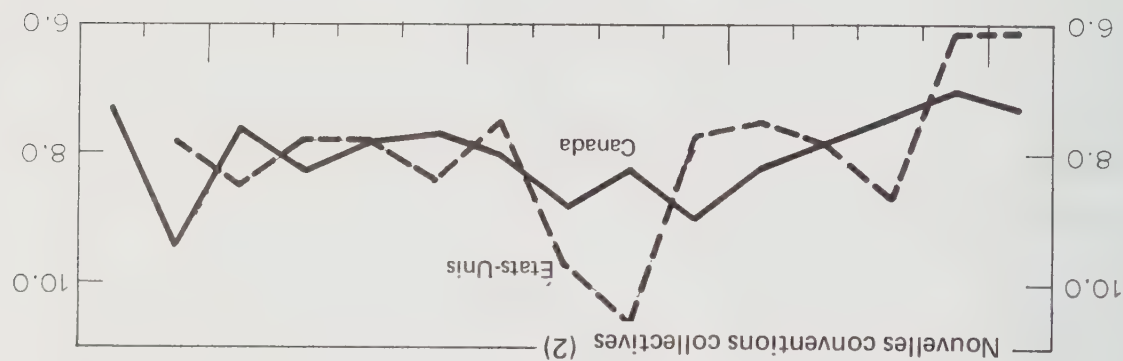
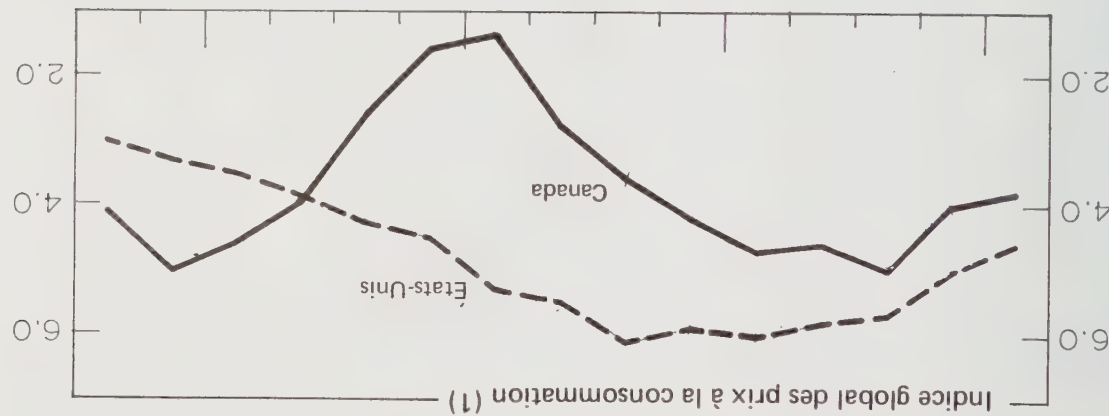
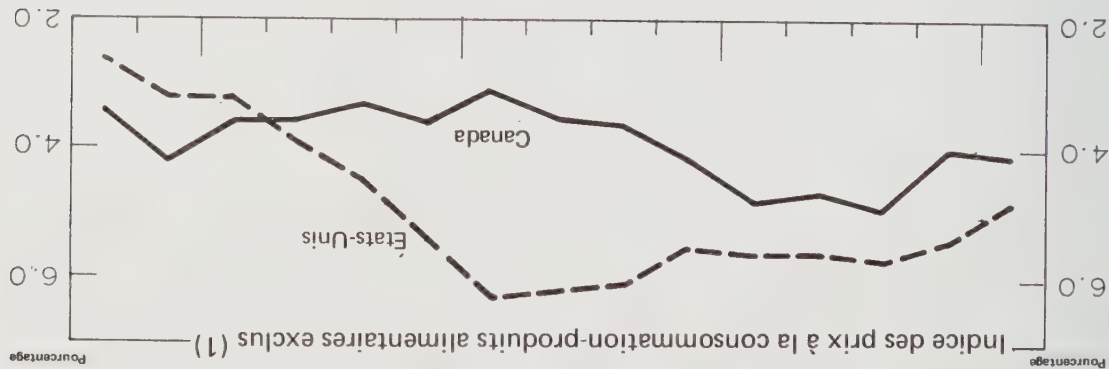
équilibrée. portant d'envisager leur fonctionnement dans une perspective d'ensemble défavorable peuvent bien avoir exercé une certaine influence, mais il est impossible de nous le verrons plus tard, nombre de facteurs dont on soupçonnait le rôle dans les grandes lignes, l'importance relative de leurs effets probables. Comme et logique comment elles pourraient se manifester, et de déterminer, au moins titier les principales variables en cause, de concevoir de manière assez précise l'interaction d'un grand nombre de facteurs. Le problème est d'essayer d'identifier un phénomène aussi complexe que l'inflation résulte vraisemblablement de Parmi ces explications, peu peuvent être rejetées complètement. En fait, demande et l'expérience des prix connues dans le passé.

Enfin, certains considèrent que la persistance de l'inflation « par les coûts » dans des conditions de faible demande ne prouve pas qu'il faille rejeter les notions établies quant au fonctionnement de l'économie, mais plutôt qu'il convient de les réinterpréter ou de les modifier à certains égards. En particulier, il se peut que la tendance ascendante des coûts et des prix ne réagisse guère à un relâchement temporaire de la pression de la demande à cause de l'existence de décalages assez prolongés des réactions, conjuguée au maintien obstiné d'« attentes inflationnistes » fondées sur les conditions de la

Canada, il est possible que l'inflation y soit en grande partie importée et qu'il ne soit donc guère en mesure de contrôler de lui-même le processus. Une explication bien différente naît de la considération des ramifications internationales de l'inflation contemporaine. En particulier, pour un pays aussi perméable aux fortes influences extérieures que le Canada, il se peut que le taux de son inflation dépende largement de celui qui prévaut aux Etats-Unis et dans d'autres pays. Etant donné les nombreuses voies par lesquelles les coûts, les prix et la demande de l'étranger affectent ceux du Canada, il est possible que l'inflation y soit en grande partie importée et qu'il ne soit donc guère en mesure de contrôler de lui-même le processus.

Certaines découlent de la plus ancienne théorie de l'inflation, à savoir que le mal provient de la cupidité de groupes puissants opérant au sein de la société. Pour certains, les principaux coupables sont les grandes entreprises de nature oligopolistique; pour d'autres, le blâme repose sur les syndicats, les associations professionnelles et d'autres groupes de pression organisés de façon analogue; d'autres encore estiment que la part croissante des ressources du pays que revendiquent les gouvernements, dont les activités s'étendent rapidement, conjuguée à l'intervention de plus en plus marquée desdits gouvernements, jugée néfaste au fonctionnement du secteur privé de l'économie, constitue la principale source des difficultés. On suggère parfois que les racines du mal sont peut-être encore plus profondes: il se peut que l'on assiste à des transformations radicales des attitudes sociales, transformations dont les symptômes seraient le mécontentement généralisé face à la structure actuelle du pouvoir économique, à la répartition du revenu et de la richesse, à l'éthique du travail, etc.

Graphique 1
LA TENDANCE DES PRIX, DES SALAIRES ET DU CHÔMAGE
AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS, DE 1969 À 1972



(1) Données désaisonnalisées. Variation annuelle de la moyenne mobile, pour les 3 derniers trimestres.
(2) Taux annuels d'augmentation, pour la durée du contrat, (méthode actuarielle), des principales conventions collectives. Ces données canadiennes excluent le secteur de la construction.
(3) Données désaisonnalisées.

Quiconque cherchera des explications possibles à ce phénomène aura vraisemblablement l'embaras du choix entre toutes les propositions avancées.

et d'un taux de chômage anormalement élevé. Le graphique 1 résume cette récente évolution.

Unis—vis-à-vis de l'apparition d'un excédent de la capacité de production des prix et des coûts—observée ces dernières années au Canada et aux États-nouvelles idées pour expliquer l'absence marquée de réaction des tendances toutefois, celles-ci ont refait surface et on a formulé un certain nombre de thèses proposées pour expliquer la « nouvelle » inflation. Plus récemment vèrent une stabilité raisonnable, on oubliera quelque peu les diverses hypothèses de l'inflation. Quand, vers la fin des années 1950, les prix retrouvèrent une stabilité raisonnable, on oubliera quelque peu les diverses hypothèses de l'inflation. Quand, vers la fin des années 1950, les prix retrouvèrent une stabilité raisonnable, on oubliera quelque peu les diverses hypothèses de l'inflation. Quand, vers la fin des années 1950, les prix retrouvèrent une stabilité raisonnable, on oubliera quelque peu les diverses hypothèses de l'inflation.

Bien qu'elle ait été moins marquée qu'au cours des deux ou trois dernières années, la persistance de taux d'accroissement considérables des salaires et des prix en 1957-1958, bien après que le chômage ait atteint des niveaux anormalement élevés, fut un phénomène très remarqué à cette époque. Il conduisit à une profonde remise en question des opinions admises quant aux causes de l'inflation. Quand, vers la fin des années 1950, les prix retrouvèrent une stabilité raisonnable, on oubliera quelque peu les diverses hypothèses de l'inflation. Quand, vers la fin des années 1950, les prix retrouvèrent une stabilité raisonnable, on oubliera quelque peu les diverses hypothèses de l'inflation.

À chacune de ces phases d'inflation relativement rapide au Canada correspondait une phase à peu près simultanée et parallèle aux États-Unis. Il n'est pas surprenant que, dans les deux pays, ces poussées d'inflation soient nées dans des conditions économiques où une expansion exceptionnellenement rapide de la demande, de la production et de l'emploi se traduisait par une pression exceptionnellenement forte de la demande sur la capacité de production et les ressources en main-d'œuvre du pays. Ce qui étonne et trouble, c'est le degré auquel, dans les deux pays, les taux de croissance très élevés des coûts et des prix ont persisté bien après que la pression de la demande sur la capacité de production se soit considérablement affaiblie sur la plupart des marchés des produits et du travail.

La seconde vague d'inflation, plus prolongée, débuta au milieu des années 1960; les prix à la consommation et les salaires augmentèrent subseqüemment à des rythmes annuels de l'ordre de 4 pour cent et 7 à 8 pour cent respectivement. Le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation s'est certes considérablement ralenti en 1970, mais cette amélioration résultait en grande partie de facteurs exceptionnels ou temporaires. Et, au début de 1972, les prix à la consommation avaient retrouvé au Canada un rythme de croissance guère inférieur à ceux de la fin des années 1960. La persistance de l'inflation a été particulièrement manifeste si l'on considère la hausse rapide et ininterrompue des taux de salaires négociés dans le cadre des principales conventions collectives. En effet, dans les industries autres que la construction, la moyenne des augmentations annuelles accordées pour la durée des plus importantes nouvelles conventions a été de 8.4 pour cent en 1970 et 7.8 pour cent en 1971.

annuellement que d'environ 3.5 pour cent.

de 1.5 pour cent par an, tandis que les taux moyens de salaires ne s'élevaient le Canada connu des hausses moyennes des prix à la consommation de l'ordre d'augmentation des prix se modéra de nouveau; pendant plusieurs années,

chapitre un

ASPECTS GÉNÉRAUX DE L'INFLATION AU CANADA

Introduction

Au Canada, la plupart des gens utilisent aujourd'hui le terme « inflation » pour désigner une augmentation continue du niveau moyen des prix à la consommation, à des taux bien supérieurs à ceux que l'on considère comme des minima normaux sur la base de l'expérience passée. Il s'agit là d'un moyen plutôt imprécis pour désigner un phénomène très complexe, mais il a l'avantage d'être entré dans l'usage courant.

Bien entendu, les prix de détail que paient les acheteurs de biens et de services de consommation ne représentent qu'un élément de toute une structure de « prix » interdépendants dont la hausse marquée en période d'inflation réduit progressivement le pouvoir d'achat d'un montant monétaire donné. Si l'on remonte le cours du processus de production, on s'aperçoit que les détaillants sont aux prises avec des prix de gros et des coûts de distribution croissants, alors que les producteurs font face à la hausse des prix des fournitures et des services qu'ils utilisent ainsi que de l'équipement, des services de construction et du crédit requis pour les nouveaux investissements. À tous les niveaux de la production et de la distribution, le taux de rémunération de la main-d'œuvre —habituellement un élément majeur du coût total—tend à s'élever plus vite que par le passé. Les prix des actifs réels, tels que les bâtiments et les biens fonciers, sont eux aussi affectés, ainsi que leurs coûts d'utilisation.

Si l'on utilise le terme « inflation » dans l'acception usuelle mentionnée précédemment, le Canada a connu deux éruptions majeures d'inflation au cours des vingt dernières années. La première, survenue au milieu des années 1950, fut assez brève, quoique prononcée. Vers la fin des années 1950, le rythme

127	.....	12
101	..... 1971.	11
99	Moyennes annuelles des taux régionaux de chômage, de 1953 à 1971.	10
97	Moyenne hebdomadaire des salaires et traitements, par région et	9
86	Indices des prix à la consommation pour les principales villes, de	8
48	Taux mensuel de chômage au Canada, de 1961 à 1971.	7
	Canada de 1913 à 1971.	6
	et variations annuelles de l'indice des prix à la consommation au	5
	travail, en pourcentage de l'estimation des heures totales travaillées,	4
25	Pertes annuelles d'heures de main-d'œuvre par suite de conflits du	3
	la main-d'œuvre, productivité et coûts unitaires de main-d'œuvre	2
23	Secteur commercial non agricole de l'économie: rémunération de	1
18	Secteur commercial non agricole: part des revenus.	
13	salaires et prix.	
7	Secteur commercial non agricole de l'économie: production, emploi,	
3	Indices des taux moyens de salaires et de gains.	
	Indices de l'ensemble des prix.	
	États-Unis, de 1969 à 1972.	
	La tendance des prix, des salaires et du chômage, au Canada et aux	

Graphique

GRAPHIQUES

105	Disparités régionales de chômage saisonnier en 1969.	5
98	Structure des revenus régionaux en 1968.	XXIII
	.....	XXIV
91	Taux de chômage dans divers pays, ajustés par rapport	XXII
89	désaisonnalisés.	XXI
89	Variations régionales estimées des taux de chômage	XX
88	taux de chômage des hommes âgés de 25 à 44 ans.	XIX
87	Structure estimée des taux de chômage en fonction du	XVIII
83	main-d'œuvre et de la population sur le taux de chômage	XVII
82	Les effets des changements de la composition de la	XVI
81	et de l'emploi.	XV
	Changements dans la composition de la main-d'œuvre	XIV
	Saisonnalité de l'emploi et de la main-d'œuvre.	XIII
	Répartition régionale du chômage.	XII
	groupe d'industries.	XI
	Répartition du chômage et de la main-d'œuvre par	X
	Répartition du chômage selon le niveau d'éducation.	IX
	Situation matrimoniale et chômage.	VIII
	âge et par sexe.	
	Répartition du chômage et de la main-d'œuvre, par	
	Changements dans la situation des chômeurs.	
	Durée du chômage.	
	main-d'œuvre.	
	Activités des personnes qui n'appartiennent pas à la	
	d'œuvre.	
	Situation d'emploi de diverses catégories de main-	

	Page
67	LE CHÔMAGE AU CANADA.....Introduction.
69	La nature du chômage dans des conditions normales de demande
71	Changements d'emploi, chômage et emplois vacants.
74	Aperçu du chômage au Canada.....
82	Les variations saisonnières de la main-d'œuvre, de l'emploi et du chômage.....
85	Évolution de la composition de la main-d'œuvre.
88	Les fluctuations cycliques du chômage.....
91	Comparaisons avec le taux de chômage d'autres pays.....
95	ASPECTS INTERRÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX DE L'INFLATION CANADIENNE.....
96	Introduction.....
102	La structure régionale.....
110	Les causes des disparités régionales de chômage..... Les liens internationaux et l'inflation importée.....
117	LE DILEMME ENTRE L'INFLATION ET LE CHÔMAGE.....
117	Introduction.....
120	Le dilemme entre l'inflation et le chômage.....
121	Une explication économique du chômage «normal».....
125	La réaction du chômage aux variations de la demande.....
127	Une présentation du dilemme.....
129	Les gains de production que pourrait amener l'inflation.....
132	Les coûts de l'inflation.....
 ANNEXES	
135	Annexe A : Données nécessaires pour une étude de l'inflation.....
139	Annexe B : Rapport sommaire.....
 TABLEAUX	
I	Tableau I
II	Modifications annuelles de la valeur, du prix et de la quantité de la production au Canada.....
III	Part des revenus du travail dans le revenu total.....
IV	Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur commercial non agricole.....
V	Indices d'agréats économiques choisis—secteur commercial non agricole——Canada, 1952-1970.....
VI	Indices des taux minima de salaires et autres mesures des salaires.....
VII	Durée des principales conventions collectives.....
S4	Durée moyenne des principales conventions collectives.....

TABLE DES MATIÈRES

Préface	iii
Chapitre 1.	ASPECTS GÉNÉRAUX DE L'INFLATION.....1
	Introduction.....1
	L'évolution des prix au Canada.....5
	L'évolution des coûts en main-d'œuvre au Canada.....10
	Évolution de la demande globale, de la production et des prix.....12
	Évolution du revenu nominal, du revenu réel et de la répartition du revenu.....20
	Résumé.....28
	Annexe du chapitre un.....29
Chapitre 2.	L'ÉVOLUTION DES SALAIRES ET LES MARCHÉS DE MAIN-D'ŒUVRE.....33
	Introduction.....33
	Autre présentation du problème.....35
	Nécessité d'une analyse détaillée.....36
	Le rôle de l'incertitude.....37
	L'incertitude sur les marchés du travail.....37
	Les aspects à long terme de la détermination des salaires.....39
	L'influence des syndicats sur la détermination des salaires.....43
	Données empiriques.....47
Chapitre 3.	LES PRIX, LES PROFITS ET L'INFLATION.....55
	Introduction.....55
	La proportion des revenus du capital dans le prix de la production.....55
	La réaction des prix et des marges bénéficiaires aux variations de la demande.....58

la politique économique a confronté, comme la gestion d'autres aspects de la société, des problèmes si difficiles à résoudre dans tant de pays qu'on a pu souvent penser que

« Tout s'effrite; plus aucun lien n'unit

Un monde devenu la proie de l'anarchie . . . »

À tout moment, on peut facilement conclure que seuls quelques individus perçoivent clairement les maux qui nous affligent et sont prêts à agir de façon décisive pour que l'on n'ait pas à évaluer la capacité de survivance de notre société. Nous avons eu le bonheur de pouvoir travailler avec des individus qui peuvent être honnêtement décrits comme faisant partie de ce groupe restreint.

Plus généralement, nous sommes reconnaissants envers les consultants et les membres des gouvernements, des syndicats, des sociétés, des associations, des media d'information et des universités, ainsi que le grand public, pour leurs idées, leurs efforts et leur appui. Au cours des dernières années, de tout premier ordre.

Dans ses activités, la Commission a pu bénéficier des services d'une équipe administrative particulièrement compétente. Quoi qu'il serait facile de nommer au moins vingt personnes à cet égard, deux, qui furent avec nous dès le début, méritent une mention spéciale. M^{me} Jean Orr assura l'organisation et la bonne marche d'une bibliothèque qui devait s'avérer excellente. M. Gerald A. Berger, dont les fonctions de Secrétaire de la Commission couvraient des services aussi divers que ceux de l'information, du personnel de la gestion et des relations avec le gouvernement, fournit une contribution

propriété que nous aurions pu faire de ses nombreuses contributions. Nous revendiquons toutefois l'entière responsabilité pour tout usage inapproprié ce qui est du fond, il fut vraiment co-auteur des rapports sommaire et final. F. Gordon, professeur à l'Université de Rochester. On peut dire que, pour Mention doit être faite du rôle tenu par l'économiste canadien Donald

Dans le domaine des revenus, M. Stanley D. Cameron se distingua dans l'exercice de ses fonctions de directeur de la Division des salaires et des traitements. Assisté par un personnel peu nombreux mais compétent, il fut en charge de la préparation des programmes de prévoyance dans ce secteur. Sous la direction très compétente du Professeur John G. Cragg, la Division de la recherche entreprit un programme d'études spécialisées portant sur nombre des questions examinées dans le présent document. Ces rapports de recherche, préparés par des économistes de la Commission et par diverses personnalités du monde universitaire, feront l'objet d'une publication subséquente.

Nombre de membres de la Division de l'examen des prix ont apporté une précieuse contribution aux travaux de la Commission et il est difficile d'en nommer un sans citer les autres. Deux d'entre eux sont particulièrement dignes de mention. Au cours des deux ans et demi qu'il passa avec la Commission, M. F. Leslie C. Reed contribua à poser les fondements de nos recherches sur les prix et assumait des fonctions essentielles pendant et après le programme officiel de restriction des prix. M. John Hague, qui fut avec nous de la première à la dernière heure, joua un rôle capital dans les activités de la Commission et, à la fin, fut nommé responsable de la préparation des programmes de prévoyance de la Division de l'examen des prix.

la Conférence nationale sur la stabilité des prix, en février 1970. M. Bertram G. Barrow, qui fut commissaire durant la plus grande part de 1970 et une partie de 1971, fut le principal artisan du succès de l'application du programme de restriction des prix. Il contribua à l'élaboration de programmes de prévoyance pour un système de contrôle coercitif.

PRÉFACE

Aux termes de l'arrêté-en-conseil de juin 1969 par lequel la Commission fut créée, nous avions pour mandat « d'enquêter et de faire rapport sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation et d'informer ceux qui sont ordinairement appelés à prendre des décisions affectant les prix et les revenus, ainsi que le gouvernement et le grand public, sur les meilleurs moyens d'assurer la stabilité des prix ».

Dans notre rapport sommaire publié le 20 juin 1972, nous exposions les principaux résultats de nos recherches, ainsi que nos recommandations de politique économique. Nous annonçons dans la préface de ce rapport sommaire la publication subséquente d'une version plus complète contenant une analyse plus approfondie et technique. Le présent document ne s'attache qu'aux « causes, aux mécanismes et aux effets de l'inflation », tandis que nos recommandations de politique économique ne figurent que dans le rapport sommaire. Il nous a donc paru utile d'annexer le rapport sommaire au présent rapport.

Nous sommes reconnaissants envers tous ceux qui furent directement associés à la préparation de ce rapport final et des autres travaux de la Commission. M. Paul Gérin-Lajoie, ancien vice-président de la Commission, joua un rôle important lors de notre tentative d'obtenir un accord général sur le programme de restriction des prix et des revenus en 1969, et lors de la préparation et l'application du programme de restriction des prix adopté par

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada :

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$4.50
N° de catalogue RG33-7/1972

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1972

COMMISSION DES PRIX ET DES REVENUS



RAPPORT FINAL

l'inflation, le chômage et la politique des revenus

John H. Young
Président

George V. Haythorne
Commissaire

George E. Freeman
Commissaire

1972

BINDING SECT. MAY 29 1975

